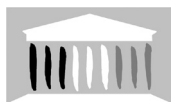


Document mis
en distribution
le 28 avril 2005



N° 2246

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2005.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT (n° 2216), *relatif aux lois de financement de la sécurité sociale*,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 208, 252, 256 et T.A. 91 (2004-2005).

Assemblée nationale : 2216, 2244 et 2245.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. — LA REVISION DE LA LOI ORGANIQUE DE 1996 S'IMPOSE AUJOURD'HUI 10	
A. L'HISTOIRE DES LOIS DE FINANCEMENT EST ENCORE RECENTE....	10
B. ... MAIS L'EXPERIENCE DES HUIT DERNIERES ANNEES DEMONTRE LA NECESSITE D'EN REVISER LA FORMULE	14
1. Des résultats ambigus	14
2. Le constat et les critiques de la Cour des comptes	16
3. Les critiques parlementaires formulées à l'occasion des saisines successives du Conseil constitutionnel	19
II. — LES MODALITES D'EXAMEN DU PROJET DE LOI ORGANIQUE	22
III. — LES REFORMES PROPOSEES AU PARLEMENT	23
A. LA PROPOSITION ORGANIQUE DE M. YVES BUR	23
1. L'orientation générale de la proposition de loi organique	24
2. Les dispositions de la proposition de loi organique	24
a) <i>La réécriture globale des dispositions organiques en vigueur</i>	24
b) <i>Un ensemble de dispositions complémentaires</i>	25
3. Des suggestions partiellement reprises par le projet de loi	26
a) <i>Une partie significative de la proposition de loi intégrée dans le projet</i>	26
b) <i>Des mesures importantes toutefois non retenues</i>	27
B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE SOUMIS À VOTRE COMMISSION	28
1. Le projet de loi organique initial, déposé par le Gouvernement ...	28
a) <i>La structure du projet de loi</i>	28
b) <i>Le cœur du dispositif proposé par le Gouvernement</i>	29
2. Les modifications apportées par le Sénat	32
IV. — LES QUESTIONS QUI DEMEURENT EN SUSPENS	34
A. LES QUESTIONS RELATIVES A LA PROCEDURE	34
1. Le périmètre des lois de financement : restreint ou élargi ?	34

2. La rationalisation de l'information accompagnant les projets de loi de financement.....	36
3. Faut-il ou non des lois de financement rectificatives ?	37
4. La problématique complexe de l'articulation avec la loi organique relative aux lois de finances.....	37
B. LES PROBLEMES LIES A LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DE FINANCEMENT	40
1. Une normativité souvent jugée insuffisante	40
2. Une nécessaire exigence de sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses.....	42
3. Pour une gestion responsable des dépenses sociales, préservant l'avenir des régimes.....	44
a) <i>Quel équilibre en loi de financement de la sécurité sociale ?</i>	45
b) <i>Élargir la gamme des instruments de gestion infra-annuels des déséquilibres</i>	47
c) <i>Exiger un traitement responsable des déficits, une fois ceux-ci constatés</i>	50
4. L'amélioration du contrôle <i>a posteriori</i> , complément nécessaire de l'objectif de bonne gestion de la sécurité sociale.....	52
EXAMEN DES ARTICLES	57
<i>Avant l'article premier</i>	57
<i>Article premier</i> (art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale) Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale	57
1. Une loi bipartite donnant une vision plus exacte de l'équilibre financier de la sécurité sociale	58
a) <i>Une première partie relative aux recettes et à l'équilibre financier</i>	58
b) <i>Une seconde partie relative aux objectifs de dépense</i>	60
2. Une loi de financement élargissant le domaine partagé et comportant de nouvelles exigences relatives aux comptes sociaux.....	62
a) <i>Un domaine partagé complétant le domaine exclusif</i>	63
b) <i>Les nouvelles exigences relatives aux comptes sociaux</i>	67
<i>Avant l'article 2</i>	75
<i>Article 2</i> (art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale) Documents annexés à la loi de financement de la sécurité sociale	76
1. Le rapport sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses	77
2. Des annexes au contenu amélioré.....	78
a) <i>Les annexes prévues par le projet de loi initial</i>	78
b) <i>Les annexes ajoutées par le Sénat</i>	80
3. Des rapports joints sur les comptes de la sécurité sociale	84
<i>Articles additionnels après l'article 2</i>	89
(art. L.O. 111-5-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Préparation des projets de loi de financement	89

(art. L.O. 111-5-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Information du Gouvernement sur les données des régimes complémentaires obligatoires	89
<i>Article 3</i> (art. L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale) Coordination	90
<i>Article 4</i> (art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale) Procédure de vote	91
1. La chronologie de discussion des deux parties du projet de loi de financement (paragraphe I).....	91
2. Les modalités spécifiques de vote des tableaux d'équilibre et de l'ONDAM (paragraphe II)	93
3. Les conditions de recevabilité des amendements aux projets de loi de financement (paragraphe III).	93
<i>Article 5</i> (art. L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale) Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale	97
1. L'élévation au niveau organique du régime juridique encadrant les pouvoirs de contrôle parlementaire.....	97
2. La reprise partielle des dispositions prévues par la loi organique relative aux lois de finances	98
<i>Article 6</i> (art. L. 111-10 du code de la sécurité sociale) Coordination	101
<i>Articles additionnels après l'article 6</i> (art. L. 111-11 [nouveau] du code de la sécurité sociale) Dettes de l'État envers la sécurité sociale	102
(art. L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale) Avis du comité d'alerte sur l'ONDAM prévu par le projet de loi de financement	103
(art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières) Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement	103
(art. L.O. 132-3-1 [nouveau] du code des juridictions financières) Rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes des organismes de sécurité sociale	104
(art. 4 <i>bis</i> [nouveau] de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale) Limitation des possibilités de transfert à la CADES des déficits cumulés de la sécurité sociale	104
<i>Article 7</i> Entrée en vigueur	106
TABLEAU COMPARATIF	109
ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF	137
AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION	141
PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR	147

MESDAMES, MESSIEURS,

Le présent projet de loi organique, soumis en première lecture à l'Assemblée nationale, après un premier examen par le Sénat, a pour objet de modifier les dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement, qui, au regard de l'expérience des dix dernières années et des observations critiques souvent faites, méritent de l'être. Il les complète également sur des points plus accessoires, mais matériellement indissociables, tels que le contrôle de l'exécution des lois de financement.

Les dispositions proposées par le Gouvernement, et partiellement modifiées par le Sénat, vont indubitablement dans le bon sens. Après les réformes de fond des retraites, en 2003, et de l'assurance-maladie, en 2004, le projet soumis à l'Assemblée nationale tire opportunément, s'agissant du cadre de l'examen parlementaire de l'équilibre financier de la sécurité sociale, les conséquences du fait que les lois de financement font maintenant partie intégrante du paysage institutionnel et législatif français, après neuf débats parlementaires.

Les modifications proposées trouvent leur inspiration à plusieurs sources :

— la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, pour l'engagement d'une démarche triptyque coût-objectifs-indicateurs, l'exigence de la transparence de l'information donnée au Parlement, les moyens de sa mission de contrôle des dépenses publiques, la contrainte de sincérité et de certification des comptes, la procédure d'examen parlementaire subordonnant la discussion des dépenses à celle, préalable, des recettes et de l'équilibre, ou encore l'élargissement du droit parlementaire d'amendement ;

— les observations de la Cour des comptes, formulées dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement. Celles-ci ont notamment conduit à insérer l'examen d'un équilibre lié à l'exercice civil au sein d'une perspective pluri-annuelle, au vote de tableaux d'équilibre et non plus de prévisions de recettes déconnectées des objectifs de dépenses n'ayant pas le même périmètre ;

— les demandes des commissions chargées d'examiner au fond ou pour avis les projets de loi de financement successifs, et notamment la soumission au vote du Parlement des sous-objectifs de l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) qui, jusqu'à présent, sont déterminés par voie réglementaire après le vote du seul objectif national.

Le projet de loi a été renvoyé à la commission des Lois en application de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, en l'absence de constitution d'une commission spéciale.

Votre rapporteur a tenu à organiser ses travaux de la manière la plus exhaustive et transparente possible.

C'est pourquoi il a procédé, dans le délai qui lui était imparti, à l'audition de toutes les parties intéressées (*cf.* liste en annexe), qu'il s'agisse :

— des représentants des administrations et des cabinets des ministères concernés,

— des responsables de la sixième chambre de la Cour des comptes,

— du secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale,

— des dirigeants élus et administratifs des caisses et organismes nationaux du régime général (CNAM-TS⁽¹⁾, CNAF⁽²⁾, CNAV⁽³⁾, ACOSS⁽⁴⁾), et du régime agricole,

— des principaux représentants des organismes de protection complémentaire ⁽⁵⁾,

— d'experts universitaires, juridiques ou économiques, de la protection sociale,

— des anciens dirigeants de la direction de la sécurité sociale ayant participé à l'élaboration et à l'application des lois de financement depuis leur institution en 1996, sous les différents ministres successifs – M. Jacques Barrot ⁽⁶⁾, Mme Martine Aubry ⁽⁷⁾, Mme Elisabeth Guigou ⁽⁸⁾, M. Jean-François Mattéi ⁽⁹⁾, et aujourd'hui M. Philippe Douste-Blazy.

Ces auditions informelles ont été ouvertes aux rapporteurs pour avis, qui ont donc pu s'y associer, ainsi qu'à tous les membres de la commission des Lois, de la majorité comme de l'opposition, informés de leur tenue et invités, s'ils le souhaitaient, à y participer.

(1) Caisse nationale de l'assurance-maladie des travailleurs salariés.

(2) Caisse nationale d'allocations familiales.

(3) Caisse nationale de l'assurance vieillesse. Les représentants de la CNAV, sollicités, mais dans l'impossibilité de participer à un entretien dans le délai imposé par le calendrier parlementaire, ont souhaité transmettre une contribution écrite.

(4) Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

(5) La Fédération française des sociétés d'assurance, sollicitée, n'a pas souhaité d'être entendue.

(6) Pour le projet de loi de financement pour 1997.

(7) Pour les projets de loi de financement pour 1998 à 2000.

(8) Pour les projets de loi de financement pour 2001 et 2002.

(9) Pour les projets de lois de financement pour 2003 et 2004.

*

* *

À l'issue de ce travail préparatoire, il apparaît que le dispositif instauré en 1996, utile par rapport à la situation antérieure dans laquelle le Parlement n'était pas associé du tout à la gestion de la protection sociale, appelle aujourd'hui des réformes indispensables (I).

L'exercice proposé s'inscrit toutefois dans un cadre particulier. Il ne s'agit pas ici de réformes de fond – qui ont au demeurant déjà été réalisées en 2003 pour les retraites et en 2004 pour l'assurance-maladie – mais du cadre organique déterminant le contenu et la procédure d'examen des lois de financement, telles qu'elles sont prévues par la Constitution (II).

La révision de ce cadre proposée par le projet de loi organique qui nous est soumis, a également fait antérieurement l'objet d'une proposition de loi organique déposée par notre collègue Yves Bur, qui mérite d'être analysée en parallèle, compte tenu des convergences, et de quelques différences, que révèlent les deux dispositifs (III).

Nul ne conteste le caractère substantiel de l'avancée proposée par le projet de loi organique. Néanmoins, malgré ces mérites, plusieurs points importants demeurent en suspens, qui pourraient se prêter à des améliorations significatives sans dénaturer le texte soumis à l'Assemblée nationale (IV).

*

* *

En tout état de cause, votre rapporteur soulignera que l'ensemble de ses travaux a été conduit avec comme fil conducteur l'exigence consistant à conforter le système de protection sociale auquel nos compatriotes sont légitimement attachés.

I. — LA REVISION DE LA LOI ORGANIQUE DE 1996 S'IMPOSE AUJOURD'HUI

A. L'HISTOIRE DES LOIS DE FINANCEMENT EST ENCORE RECENTE...

L'information des assemblées parlementaires sur les comptes sociaux est un souci presque aussi ancien que l'existence du système de sécurité sociale, puisqu'un décret du 19 juin 1956 prévoyait cette information dans le cadre du vote du budget de l'État. À partir de 1974, un jaune budgétaire intitulé « Effort social de la Nation » sera annexé à chaque projet de loi de finances et permettra d'avoir des estimations chiffrées sur les dépenses non seulement de la sécurité sociale mais plus largement de la protection sociale ⁽¹⁾.

En 1987, le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale de l'époque avait déposé une proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Cette proposition avait pour objet de saisir chaque année le Parlement d'un projet de loi sur les finances sociales, portant approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. La loi organique à laquelle cette proposition a donné lieu a subi la censure du Conseil constitutionnel, qui a considéré que « *ces dispositions n'ont pas pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi mais qu'elles sont afférentes à la procédure législative* » ⁽²⁾. Il était donc nécessaire de modifier la Constitution afin de permettre au Parlement de voter chaque année une loi relative à l'état prévisionnel des finances sociales.

Ce sont les années 1990 qui permettront l'apparition, en deux temps, de lois spécialement dédiées au financement de la sécurité sociale.

La loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale prévoit une information globalisée du Parlement sur les comptes sociaux.

(1) *Le champ de la protection sociale est en effet plus large que celui de la sécurité sociale, car il comprend aussi l'assurance chômage et les organismes (mutuelles, institutions de prévoyance) de protection complémentaire.*

(2) *Considérant de la décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988.*

Son article 14 inscrit à l'article L. 111-3 du code de la sécurité sociale (abrogé depuis lors) le dépôt annuel d'un rapport par le Gouvernement, lors de la première session ordinaire. Les diverses dispositions qui doivent figurer dans ce rapport sont énumérées à ce même article L. 111-3 ⁽¹⁾. En outre, le rapport adressé par le Gouvernement au Parlement au mois de septembre comporte un certain nombre d'annexes ⁽²⁾.

De plus, l'article 15 de la loi précitée prévoit la création d'une Commission des comptes de la sécurité sociale, afin d'analyser chaque année les comptes des régimes de sécurité sociale.

Mais, **en dépit de l'information ainsi fournie au Parlement**, ce dernier ne pouvait procéder à aucun vote.

Il fallut pour cela attendre la réforme de 1996, qui a permis la création des lois de financement de la sécurité sociale, avec une réforme constitutionnelle complétée par l'adoption d'une loi organique.

Visant à améliorer l'examen et le contrôle parlementaire sur les recettes et les dépenses sociales, la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a révisé les articles 34 et 39 de la Constitution, et y a introduit un nouvel article 47-1.

La modification de l'article 34 a consisté à définir le contenu des lois de financement de la sécurité sociale, ainsi posé : « *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.* »

La révision de l'article 39 a prévu, comme pour les projets de loi de finances, l'examen en premier lieu par l'Assemblée nationale.

(1) *Ce rapport* : « 1) Retrace, pour les trois années précédentes, l'ensemble des prestations servies par ces régimes et les moyens de leur financement ; 2) 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 ; 3) 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 I^{er} du présent code, présente, pour l'année suivante, une prévision d'évolution des dépenses prises en charge par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ; 4) 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. ».

(2) *Ces annexes comprennent* : « 1) 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 ; 2) Un état mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers ; 3) Les avis des caisses sur le projet de rapport, émis dans les conditions fixées à l'article L. 200-3 ; 4) Le rapport établi par la Commission des comptes de la sécurité sociale au titre des exercices considérés ; 5) 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 ; 6) Un rapport décrivant les aides et les compensations financières versées à chaque régime par l'Etat ou par d'autres régimes de sécurité sociale ; 7) 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. ».

Enfin, à l'instar de l'article 47 pour ce qui concerne les lois de finances, le nouvel article 47-1⁽¹⁾ détermine les modalités générales d'examen des projets de lois correspondant, prévoit l'assistance, par la Cour des comptes, du Parlement et du Gouvernement pour le contrôle de l'application de ces lois, et renvoie à une loi organique les conditions de vote des projets.

Se substituant au dispositif antérieur prévu par l'article 14 de la loi du 25 juillet 1994 précitée, la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 a prévu les conditions et réserves dans lesquelles s'inscrivent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ainsi que les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, et les modalités complémentaires déterminant les conditions de vote de ces projets de loi de financement.

Ces dispositions organiques ont ensuite elles-mêmes été complétées par des mesures législatives ordinaires prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 (article L. 111-8 du code de la sécurité sociale, relatif au calendrier de transmission et de réponse aux questionnaires parlementaires adressés au Gouvernement dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement, article L. 111-9 du même code, pour la définition des pouvoirs de contrôle parlementaire, et article L. 111-10 du même code, contraignant le Gouvernement à informer le Parlement des raisons de l'autorisation par décret du dépassement du plafond d'emprunt autorisé par le Parlement), ainsi que par la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie, qui a ouvert la possibilité de créer, au sein des commissions chargées des affaires sociales, une mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS).

Depuis 1996, à chaque automne, est examiné et voté un projet de loi de financement de la sécurité sociale, déposé par le Gouvernement en premier lieu sur le bureau de l'Assemblée nationale⁽²⁾. Ce dépôt doit avoir lieu « *au plus tard le 15 octobre* » (art. L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale, inséré par la loi organique du 22 juillet 1996). Il peut arriver que le projet lui-même soit déposé début octobre mais que le dépôt des dernières annexes soit plus tardif. Ainsi, en 1997, le projet de loi et le rapport ont été déposés le 8 octobre et mis en distribution le 15 octobre, à l'Assemblée nationale, et les annexes ont été

(1) Article 47-1 de la Constitution :

« 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 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 séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.

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

(2) Conformément au second alinéa de l'article 39 de la Constitution.

également déposées à cette dernière date sur le bureau de l'Assemblée nationale. Mais elles ne l'ont été qu'en quelques exemplaires, et n'ont été effectivement distribuées que le 21 octobre. Le Conseil constitutionnel a admis ce retard dans la distribution des annexes, considérant que « *ce retard, eu égard à sa durée, n'a pu avoir pour effet de priver l'Assemblée nationale de l'information à laquelle elle a droit pendant l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale ; qu'ainsi, un tel retard n'est pas de nature à avoir vicié la procédure législative* »⁽¹⁾.

L'examen a d'abord lieu en commission, la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales étant compétente au fond, la commission des Finances examinant le projet pour avis. Les commissions sont aidées dans leur examen non seulement par les annexes jointes au projet mais aussi par les réponses aux questionnaires adressés au Gouvernement par les commissions concernées (art. L. 111-8 du code de la sécurité sociale, inséré par la loi de financement pour 2002, du 21 décembre 2001). Afin de faciliter la tâche du rapporteur, plusieurs rapporteurs sont désignés, pour rapporter spécifiquement sur l'une ou plusieurs des branches de la sécurité sociale. Depuis 1997, l'usage, à l'Assemblée nationale, veut que l'un des quatre postes de rapporteur soit confié à un membre de l'opposition.

Puis le projet de loi est examiné en séance publique, en première lecture à l'Assemblée nationale durant une semaine à la fin du mois d'octobre, entre l'examen de la première partie du projet de loi de finances et celui de la deuxième partie du projet de loi de finances ; en première lecture au Sénat avant l'examen du projet de loi de finances. Le calendrier de ces deux textes financiers est donc imbriqué, et les amendements de coordination entre les deux projets sont en conséquence fréquents. À l'Assemblée nationale, l'examen en séance publique du rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale (rapport qui n'a aucune valeur normative, mais peut cependant être amendé) a lieu à la fin du débat.

L'adoption de la loi de financement est encadrée par des délais constitutionnels stricts, qui sont présentés à l'article 47-1 de la Constitution ainsi qu'à l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale : 50 jours à compter du dépôt du projet sur le bureau de l'Assemblée nationale, l'Assemblée nationale disposant d'un délai de 20 jours en première lecture et le Sénat d'un délai de 15 jours en première lecture, le texte faisant ensuite automatiquement l'objet de la procédure d'urgence de l'article 45 de la Constitution. Le calcul des délais est effectué à compter de la mise en distribution de la dernière annexe, et non à compter du dépôt du projet lui-même, qui peut précéder le dépôt de cette dernière annexe de plusieurs jours. Ces délais stricts sont justifiés par le fait que la loi de financement doit être promulguée au plus tard le 31 décembre.

La rigidité des délais a cependant été atténuée par le Conseil constitutionnel. En 1999, le Sénat, saisi du projet de loi le 2 novembre 1999, ne

(1) *Considérant de la décision n° 97-393 du 18 décembre 1997.*

s'est prononcé sur celui-ci que le 18 novembre, le texte ayant ainsi été transmis à l'Assemblée nationale, pour la deuxième lecture, avec un jour de retard. Le Conseil constitutionnel a cependant considéré « *que la circonstance que le Sénat a disposé d'un jour de plus pour l'examen, en première lecture, du projet de loi de financement de la sécurité sociale ne constitue pas une irrégularité de nature à vicier la procédure législative, dès lors que les délais d'examen du texte en deuxième lecture par les deux assemblées n'ont pas été affectés par le jour d'examen supplémentaire dont a bénéficié le Sénat* »⁽¹⁾. En effet, dans la mesure où le texte est déposé au plus tard le 15 octobre et dans la mesure où le vote final doit intervenir le 8 décembre (pour permettre le respect du délai de saisine de 15 jours qui doit précéder la promulgation du texte ainsi que le délai de 8 jours dans lequel le Conseil constitutionnel doit statuer, en urgence, sur la saisine éventuelle), le délai total de 50 jours est en pratique un délai qui peut être légèrement dépassé (d'une semaine) sans que la loi de financement ne risque pour autant d'être promulguée après la fin de l'année.

B. ... MAIS L'EXPERIENCE DES HUIT DERNIERES ANNEES DEMONTRE LA NECESSITE D'EN REVISER LA FORMULE

1. Des résultats ambigus

Comme le montrent, année après année, les rapports successifs de la commission des Affaires sociales, les rapports pour avis de la commission des Finances et les rapports annuels de la Cour des comptes, les résultats de l'application des lois de financement s'avèrent ambigus, du moins mesurés à l'aune de la réalité des dépenses par rapport aux prévisions et par rapport aux recettes. Ainsi :

— les dépenses de famille se caractérisaient plutôt par un suréquilibre, progressivement réduit ;

— le risque accident du travail est en principe régulé par son mécanisme de cotisations flexibles ;

— les dépenses de retraite ont été jusqu'à présent régulées grâce aux réformes entreprises, et en particulier avec la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites ;

— en revanche, le risque maladie a montré des signes récurrents de dérapage des dépenses, que l'instrument des lois de financement n'a pas permis de contenir réellement, du moins jusqu'à la réforme opérée par la loi du 13 août 2004. Celle-ci, introduisant à la fois des procédures d'alerte, des mesures structurelles et relatives aux comportements de demande, a prévu un retour à l'équilibre à l'horizon 2007 : elle a également anticipé le transfert à la Caisse

(1) *Considérant de la décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999.*

d'amortissement de la dette sociale (CADES) des déficits de 2005 et 2006, dans la limite de quinze milliards d'euros.

SOLDE DES OPERATIONS COURANTES DU REGIME GENERAL

(hors opérations en capital, en milliards d'euros et en droits constatés)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (*)
Maladie	- 0,7	- 1,6	- 2,1	- 6,1	- 11,1	- 11,6
Accidents du travail	0,2	0,4	0	0,0	- 0,5	- 0,2
Vieillesse	0,8	0,5	1,5	1,7	0,9	0,2
Famille	0,2	1,4	1,7	1,0	0,4	- 0,4
Total régime général	0,5	0,7	1,1	- 3,5	- 10,2	-12,0

(*) Données du ministère – communiqué du 6 avril 2005

Pris globalement, depuis 1990, les régimes obligatoires de base n'ont connu que trois années excédentaires : 1999, 2000 et 2001. Le régime général d'assurance maladie a vu son déficit croître continûment sur la période considérée : ce déficit était de 2,1 milliards d'euros en 2001, de 6,1 milliards d'euros en 2002, de 11,1 milliards d'euros en 2003.

De plus, cette dégradation du solde correspond aussi à un dépassement des objectifs de dépenses. Entre l'année 2000 et l'année 2003, les dépassements cumulés s'élèvent à 12,4 milliards d'euros, dont 12 milliards au titre des dépenses d'assurance maladie.

Pour sa part, chaque année, à l'exception de la première année où il fut voté, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) adopté en loi de financement a été dépassé. Le dépassement cumulé de l'ONDAM de 1998 à 2003 s'élève à près de 13 milliards d'euros.

L'ONDAM : UN OBJECTIF QUASI SYSTÉMATIQUEMENT DÉPASSÉ

L'ONDAM en montant

Année	Montant de la prévision	Dépassement de la prévision
1997	600,2 milliards de francs	- 730 millions de francs ou - 0,110 milliards d'euros
1998	613,8 milliards de francs	9,6 milliards de francs ou 1,486 milliards d'euros
1999	629,9 milliards de francs	11,9 milliards de francs ou 1,548 milliards d'euros
2000	658,3 milliards de francs	2,649 milliards d'euros
2001	693,3 milliards de francs	2,190 milliards d'euros
2002	112,8 milliards d'euros	3,901 milliards d'euros
2003	123,52 milliards d'euros	1,238 milliards d'euros
2004	129,7 milliards d'euros	1,3 milliards d'euros (*)
2005	134,9 milliards d'euros	-

Source : Cour des comptes sauf (*) prévisions rectifiées LFSS 2005 – Rapport sur le PLFSS 2005 de la commission des Affaires sociales, n°1876. NB : le communiqué du 6 avril 2004 n'a pas présenté l'ONDAM 2004 en montant.

En pourcentage, l'écart, entre 1997 et 2002, des taux de croissance réalisée et prévue a pour sa part représenté une moyenne de 1,8 %, soit un quasi-doublement de la croissance réalisée (3,9 % en moyenne) par rapport à la croissance prévue (2,1 %).

TAUX DE CROISSANCE DE L'ONDAM

Année	Taux de croissance prévu (En %)	Taux de croissance réalisé (En %)	Écart des taux de croissance entre ONDAM voté et ONDAM exécuté
1997	1,7	1,5	- 0,2
1998	2,4	4,0	+ 1,6
1999	1,0	2,6	+ 1,6
2000	2,9	5,6	+ 2,7
2001	2,6	5,6	+ 3
2002	4,0	7,2	+ 3,2
2003	5,3	6,4	+ 1,1
2004	4,0	4,9	+ 0,9 (*)
Moyenne 1997/2002	2,1	3,9	+ 1,8

Source : Cour des comptes sauf (*) Données du ministère – communiqué du 6 avril 2005

2. Le constat et les critiques de la Cour des comptes

Depuis 1995 la Cour des comptes remet un rapport annuel au Parlement sur la sécurité sociale, en septembre.

L'article 13 de la loi du 25 juillet 1994 prévoyait en effet que : « *Chaque année, la Cour des comptes transmet au Parlement un rapport analysant les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et faisant une synthèse des avis émis par les comités départementaux d'examen des comptes de la sécurité sociale* ».

La loi organique du 22 juillet 1996 a introduit dans le code des juridictions financières un article L.O. 132-3 prévoyant la remise d'un « *rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale* ». Il est précisé que « *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* ». Il y a donc eu un enrichissement des rapports de la Cour des comptes qui, initialement limités à un rapport sur les comptes, se sont transformés en un rapport sur l'exécution de la loi de financement pour l'année passée, comportant en outre l'analyse détaillée d'une politique de santé publique spécifique chaque année.

Dès son rapport de septembre 1997, la Cour des comptes a émis des recommandations à l'égard de la loi de financement : expliciter dans les annexes de la loi de financement le contenu des objectifs de branche, mettre en place les

outils permettant de les rapprocher des prestations servies par les différents régimes, ou encore créer les outils de suivi nécessaires au respect de l'ONDAM.

Ultérieurement, la Cour des comptes a consacré un chapitre complet de son rapport de septembre 2003 au thème du cadre institutionnel et financier de la régulation, et aux difficultés de mise en œuvre des mécanismes de régulation de court comme de long terme des dépenses de maladie. La synthèse de ces diverses observations est présentée ci-après.

SYNTHÈSE SUR LE CADRE INSTITUTIONNEL ET FINANCIER DE LA RÉGULATION

Rapport de septembre 2003 de la Cour des comptes

Pour l'assurance maladie, la loi de financement n'a jamais fonctionné comme une véritable loi de financement, sauf la première année. La sous-estimation des dépenses a en effet été si forte qu'elle a dispensé de prévoir dans la loi des mesures de nature à financer les dépenses ou à les limiter.

Les mesures soumises au Parlement ont toujours été sans proportion avec ce qui aurait été nécessaire et d'effet très faible sur l'exercice en cause. Le Parlement n'a ainsi pas été en mesure de jouer le rôle qu'entendait lui donner la loi organique du 22 juillet 1996.

Pour que la loi joue un rôle plus important dans la régulation, plusieurs évolutions doivent être envisagées : amélioration des documents annexes, pour expliciter les tendances spontanées d'évolution et l'acquis de croissance hérité de l'année précédente, de manière à faire apparaître les implications de l'objectif ; amélioration de ces mêmes documents, pour resituer dans un cadre pluri-annuel l'objectif par rapport à un équilibre de moyen terme ; définition des cas où une loi de financement rectificative devrait intervenir ; chiffrage des économies attendues des mesures figurant dans le chapitre relatif à l'assurance maladie ; tableau de passage entre l'objectif de branche et l'ONDAM, sur la base de méthodes définies, stables et publiées ; document annexe décrivant le coût des autres modes de financement public des dépenses de soins.

Le système de l'ONDAM était dès le départ complexe. Il s'est par la suite dégradé. Techniquement, l'introduction dans la loi de financement d'une révision de l'objectif de l'année en voie d'achèvement, la pratique de rebasages divers, hétérogènes, effectués sans méthodologie définie et stable, l'absence de réropolation des séries, la multiplication de fonds hors ONDAM et l'extension de leur champ ont affecté la lisibilité de l'objectif et donc de la régulation elle-même. Une clarification des méthodes est donc indispensable tant à l'information du Parlement qu'au cadrage d'une politique de régulation.

Dans sa logique, le dispositif de l'ONDAM se fondait sur l'existence de mécanismes de sanction ou de récupération des dérapages éventuels et sur la responsabilité centrale du prescripteur sur ses actes et sur ses prescriptions. Ces deux éléments ont par la suite disparu, sans qu'en contrepartie soient assurés d'autres instruments directs de la régulation, ni les moyens d'action à moyen terme.

Ces observations sont, pour une part importante, traitées par le projet de loi organique, ce dont il convient de se féliciter. Il en est ainsi :

— des insuffisances du rapport annexé, dépourvu d'indications précises sur le coût des mesures, et de l'absence de tout lien entre l'annexe sur l'état sanitaire et social et les données financières de la loi. Le projet propose de supprimer la partie trop littéraire du rapport annexé, au profit d'une dimension financière plus nette, et d'une réflexion pluriannuelle ;

— de l'absence d'articulation possible entre les recettes et les dépenses, celles-ci étant limitées aux régimes de plus de 20 000 cotisants. Cette limite est supprimée par le projet de loi organique ;

— de l'absence de prévision pluriannuelle, alors que le cadre annuel est manifestement inadapté à l'inertie de l'évolution des dépenses de santé, au décalage entre les décisions prises et leurs effets, par rapport au rythme des cycles économiques affectant directement et rapidement le niveau des ressources, ...

En revanche, d'autres critiques demeurent aujourd'hui sans réponse satisfaisante, notamment :

— celles portant sur l'ONDAM.

La Cour a ainsi critiqué le recouvrement partiel mais ambigu de l'objectif national des dépenses de maladie, et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, qu'il est en conséquence aujourd'hui difficile de concilier.

Elle a également relevé les dépassements de plus en plus systématiques et marqués de l'ONDAM en exécution, **compte tenu de prévisions irréalistes dès l'origine**, ainsi que l'absence de distinction entre l'acquis de croissance, facteur exogène de croissance de l'objectif, et la marge négociable, résultant à la fois de la discussion avec les partenaires sociaux ou les professions, et d'une décision politique du Gouvernement.

Enfin, **la Cour a souligné que les mécanismes de calcul et de rectification de l'ONDAM, intégrant**, depuis le vote de l'objectif pour 2000, **des transferts en cours d'année**, d'une portée initialement technique et d'une ampleur limitée, **ont pris une importance considérable au fil du temps**.

Ainsi, en 2001, ont été transférés, entre les sous-objectifs, 76 millions d'euros de l'enveloppe soins de ville vers l'enveloppe médico-sociale « personnes âgées » au titre de la mise en œuvre de la réforme de la tarification des établissements assurant l'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD), qui met à la charge des budgets des établissements certaines dépenses de soins remboursées auparavant à l'acte.

Le rapport de la Cour indique également que « *le premier type de corrections a consisté à majorer la base de l'année antérieure quand étaient transférées dans l'ONDAM des dépenses jusqu'alors financées par l'État. La base 2002 a ainsi été majorée de 544 M€ pour le vote de l'ONDAM 2003. Ce système permet de ne pas faire apparaître en mesure nouvelle, donc en augmentation de l'ONDAM, les transferts à la charge de l'assurance maladie. Le second type de corrections a consisté à intégrer dans la base une partie des dépassements constatés ou des mesures non prévues l'année précédente, mais intervenues en cours d'exercice, ce qui revient à effacer une partie des dépassements. Pour le vote de l'ONDAM 2003, la base a ainsi incorporé 715 M€ dont 400 pour le financement du compte-épargne-temps qui, décidé en septembre 2002, n'avait pas été prévu dans l'ONDAM.* »

En conséquence, la technique du « rebasage » donne, en outre, une vision déformée des effets de la régulation : la somme des dépassements (réalisations

moins objectifs votés) ne correspond que partiellement aux dérapages successifs. Au total, entre 1997 et 2002, le montant consolidé des « rebasages » a atteint 10,8 milliards d'euros, à comparer à 11,6 milliards d'euros de dépassements entre les objectifs réalisés et les objectifs votés.

Au surplus, pour autant que le principe du « rebasage » est accepté, les modalités de sa mise en œuvre n'ont pas été homogènes dans le temps, rendant ainsi les comparaisons particulièrement difficiles ;

— le manque de proportion des mesures relatives aux dépenses par rapport aux besoins, imposés par le rythme soutenu de croissance des dépenses de maladie ;

— le caractère trop tardif des rectifications des prévisions de l'année en cours, limitées au cadre des lois de financement de l'année suivante, publiées en décembre de l'année en cours, pour permettre des mesures adaptées aux besoins de financement constatés ;

— l'information insuffisante sur l'ensemble des financements publics, hors sécurité sociale, des dépenses de maladie, par exemple par la dépense fiscale correspondant à l'exonération fiscale des cotisations au titre de certains contrats de couverture complémentaire, ou, pour la couverture maladie universelle complémentaire par une contribution spécifique affectée.

3. Les critiques parlementaires formulées à l'occasion des saisines successives du Conseil constitutionnel

Depuis 1996, chaque année la loi de financement de la sécurité sociale a été déférée par des parlementaires de l'opposition au Conseil constitutionnel, comme l'article 61 de la Constitution leur en donne la possibilité.

Dans le cadre de cette saisine, les parlementaires ont soulevé des motifs d'inconstitutionnalité qui peuvent, pour certains d'entre eux, révéler des critiques à l'égard des lois de financement de la sécurité sociale.

En 2000, les sénateurs auteurs de la saisine ont reproché à la loi de financement pour 2001 de mettre en place « *un certain nombre de circuits financiers de transferts de dépenses et de recettes au sein même des branches de la sécurité sociale et des fonds concourant à son financement, mais également entre ces branches et fonds d'une part, et le budget général d'autre part* ». Selon ces sénateurs, la mise en place de ces mécanismes porterait atteinte, par sa complexité, à l'objectif de valeur constitutionnelle d'intelligibilité de la loi. Cependant, si le Conseil constitutionnel a admis que la loi de financement pour 2001 « *accroît encore la complexité des circuits financiers entre les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et les organismes créés pour concourir à leur financement* » il a ajouté que cette loi « *énonce de façon précise les nouvelles règles de financement qu'elle instaure ; qu'en particulier, elle détermine les nouvelles recettes de chaque organisme et fixe les clés de répartition* ».

du produit des impositions affectées ; qu'en outre, les transferts entre les différents fonds spécialisés et les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont précisément définis ». Dès lors, le Conseil constitutionnel a estimé « *qu'il résulte de ce qui précède que le surcroît de complexité introduit par la loi déferée n'est pas à lui seul de nature à la rendre contraire à la Constitution* »⁽¹⁾. La complexité d'une loi de financement n'est donc pas en soi un défaut, dès lors que les mécanismes complexes qui sont présentés le sont « *de façon précise* ».

Une autre critique porte sur la sincérité de la loi de financement.

Pour la loi de financement pour 2002, les députés ainsi que les sénateurs auteurs de deux saisines ont évoqué l'absence de réalisme des prévisions. Le Conseil constitutionnel a néanmoins estimé « *qu'il ne ressort pas des éléments fournis au Conseil constitutionnel que les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, présentés pour 2002, soient entachés d'une erreur manifeste, compte tenu des aléas inhérents à leur évaluation et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002* ». L'insincérité ne peut donc être invoquée dès lors que les prévisions ne sont pas manifestement erronées. L'exigence d'une erreur manifeste a été réitérée par le Conseil constitutionnel en 2002 ainsi qu'en 2003 et en 2004, alors que la sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses de la loi de financement était à nouveau contestée⁽²⁾.

Pour la loi de financement pour 2005, les députés et sénateurs auteurs des deux saisines ont fait valoir comme motif de contestation de la sincérité des prévisions de recettes le fait que le Gouvernement aurait dissimulé au Parlement jusqu'à « *la dernière minute* » ses intentions sur la prise en charge des exonérations de cotisations de sécurité sociale. En effet, le principe de compensation des exonérations par l'État, qui figure à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, n'a été expressément écarté en ce qui concerne les contrats d'avenir, par amendement au projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, que la veille de l'examen des conclusions de la commission mixte paritaire sur la loi de financement pour la sécurité sociale. Le Conseil constitutionnel a cependant estimé « *que, si cette volonté ne s'est pour la première fois traduite dans un texte soumis au Parlement que le 1^{er} décembre 2004, alors même que la commission mixte paritaire avait déjà été réunie sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, cette circonstance n'est pas critiquable ; qu'en effet, la loi déferée n'avait pas encore été définitivement adoptée ; qu'en outre, l'intention du Gouvernement de ne pas compenser les exonérations de cotisations sociales accompagnant les contrats d'avenir avait été formulée avant que ne débute l'examen en première lecture tant de la loi de programmation pour la cohésion sociale que de la loi de financement de la sécurité sociale* »⁽³⁾. Dès lors que l'intention du Gouvernement est déjà connue et

(1) *Considérants de la décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.*

(2) *Quatrième et huitième considérants de la décision n° 2002-463 DC du 12 décembre 2002 ; cinquième et sixième considérants de la décision n° 2003-486 DC du 11 décembre 2003 ; treizième considérant de la décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004.*

(3) *Neuvième considérant de la décision n° 2004-508 DC du 16 décembre 2004.*

que le projet de loi de financement n'a pas été définitivement adopté, le Gouvernement peut à tout moment amender des dispositions relatives au financement de la sécurité sociale pour l'année à venir.

Lors de la saisine relative à la loi de financement pour 2002 a été critiquée l'importance du volet rectificatif pour l'année 2001 – ce qui, selon les sénateurs, « évite au Gouvernement de déposer un projet de loi de financement rectificatif ». Le Conseil constitutionnel a rappelé ⁽¹⁾ que la loi organique permet à une loi de financement pour l'année à venir de comporter des mesures rectificatives pour l'année en cours, « s'il est encore temps de les mettre en œuvre avant la fin de l'exercice », ainsi que la révision des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses.

Enfin, un autre grief relatif à la sincérité des lois de financement, invoqué par les sénateurs requérants lors de la saisine sur la loi de financement pour 2002, tient au fait que la loi en question aurait « pour principal effet, sinon pour objet, de dégrader considérablement les comptes des régimes de base pour les exercices 2000, 2001 et 2002 afin d'éviter de faire supporter au budget de l'État les conséquences financières des politiques décidées par le Gouvernement ». Dès lors, ces mouvements seraient contraires à l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale découlant de l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution. Le Conseil constitutionnel a considéré « que l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale n'impose pas que cet équilibre soit strictement réalisé pour chaque branche et pour chaque régime au cours de chaque exercice » ⁽²⁾. Il a ajouté que « les transferts critiqués de recettes fiscales et de charges, qui sont définis avec une précision suffisante, n'entravent pas, eu égard à leur montant, le fonctionnement des régimes et organismes concernés au point de les empêcher d'exercer leurs missions ou de mettre en œuvre les politiques nécessaires au respect des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 » ⁽³⁾. L'absence d'équilibre des comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale en loi de financement de la sécurité sociale n'est pas en soi interdite, dès lors que le déséquilibre constaté n'est pas un obstacle au fonctionnement du système de sécurité sociale.

(1) Dixième et soixante-dix neuvième considérants de la décision n°2001-453 du 18 décembre 2001.

(2) Vingtième considérant de la décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

(3) Vingt et unième considérant de la décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

II. — LES MODALITES D'EXAMEN DU PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le présent projet de loi a été renvoyé à la commission des Lois en application de l'article 36 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui dispose que, s'agissant des commissions permanentes, « *leur dénomination et leur compétence sont fixées comme suit* :

6° Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République : Lois constitutionnelles, organiques et électorales ; Règlement ; organisation judiciaire ; législation civile, administrative et pénale ; pétitions ; administration générale des territoires de la République et des collectivités locales. »

Les deux commissions qui examinent, soit au fond, soit pour avis, chaque année depuis 1996 les projets de loi de financement eux-mêmes – commission des Affaires culturelles, familiales et sociales et commission des Finances – se sont toutefois également saisies pour avis de l'examen du présent projet de loi.

Outre la compétence de la commission des Lois, le caractère organique du projet interdit à la discussion parlementaire d'en modifier significativement le champ, sauf à compléter le texte de dispositions dépourvues de caractère organique, qui seront alors « déclassées ». En effet, en application de l'article 46⁽¹⁾ de la Constitution, l'ensemble du texte organique adopté sera soumis au Conseil constitutionnel, qui devra en examiner la conformité à la Constitution, c'est-à-dire en vérifier la nature organique au regard des articles 34 et 47-1 de la Constitution, ainsi que la compatibilité avec les autres dispositions constitutionnelles. La technique du « *déclassement* » permet ainsi, dans les lois organiques, l'adoption de dispositions législatives ordinaires, notamment au titre de la coordination ponctuelle avec les dispositions organiques elles-mêmes. La loi organique du 22 juillet 1996 a pu bénéficier de cette technique constitutionnelle. L'article 6 du projet de loi organique procède d'ailleurs lui-même directement ainsi, en modifiant, par coordination, un article de nature ordinaire du code de la sécurité sociale.

On observera toutefois que la jurisprudence constitutionnelle a pu évoluer dans le temps, s'agissant du partage entre le domaine organique et ordinaire, dans

(1) Article 46 :

« Les lois auxquelles la Constitution confère le caractère de lois organiques sont votées et modifiées dans les conditions suivantes.

Le projet ou la proposition n'est soumis à la délibération et au vote de la première assemblée saisie qu'à l'expiration d'un délai de quinze jours après son dépôt.

La procédure de l'article 45 est applicable. Toutefois, faute d'accord entre les deux assemblées, le texte ne peut être adopté par l'Assemblée nationale en dernière lecture qu'à la majorité absolue de ses membres.

Les lois organiques relatives au Sénat doivent être votées dans les mêmes termes par les deux assemblées.

Les lois organiques ne peuvent être promulguées qu'après déclaration par le Conseil constitutionnel de leur conformité à la Constitution ».

le sens d'un certain assouplissement, en élargissant le caractère organique aux dispositions inséparables de dispositions organiques par nature.

À titre d'exemple, dans sa décision n°96-379 DC du 16 juillet 1996, le Conseil constitutionnel avait jugé que la « *disposition [selon laquelle « 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»]* n'était pas spécifiquement liée aux conditions dans lesquelles sont votées les lois de financement de la sécurité sociale ; que dès lors elle ne revêt pas un caractère organique ». En conséquence, l'article considéré avait été « déclassé » en une disposition ordinaire, numérotée L. 132-3-1 du code des juridictions financières.

A contrario, plus récemment, la décision du Conseil n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, sur la loi organique du 1^{er} août 2001, a infirmé cette position, en validant l'ensemble de ses dispositions, considérant⁽¹⁾ « *qu'ont un caractère organique, par elles-mêmes ou du fait de leur inséparabilité de dispositions organiques, toutes les dispositions de la présente loi* ». En particulier, l'article 58 de cette loi organique, qui détermine l'ensemble des modalités de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement en application de l'article 47 de la Constitution, y compris l'obligation de répondre dans un délai de huit mois à une demande d'enquête formulée par l'une des commissions des Finances des deux assemblées, s'est donc vu reconnaître une valeur organique.

Par ailleurs, s'agissant de la procédure d'examen du projet de loi organique, l'article 47-1 de la Constitution prévoit que les projets de loi de financement de la sécurité sociale, comme l'article 47 pour les projets de loi de finances, sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale, qui, en cas d'échec de la commission mixte, conserve ce qu'il est convenu d'appeler « le dernier mot ». **Quelle que soit la qualité incontestable de la discussion du projet au Sénat, il aurait pu être jugé cohérent, comme en 1996, de déposer le projet de loi organique encadrant les futures lois de financement sur le bureau de l'Assemblée nationale pour son premier examen.**

III. — LES REFORMES PROPOSEES AU PARLEMENT

A. LA PROPOSITION ORGANIQUE DE M. YVES BUR

Notre collègue député Yves Bur a déposé, le 13 janvier 2005, une proposition de loi organique n° 2031 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, dont les grandes lignes ont également été présentées dans le cadre de l'avis, présenté par le même auteur au nom de la commission des Finances sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 (n° 1877).

(1) *Considérant 108 et final.*

1. L'orientation générale de la proposition de loi organique

Cette proposition de loi organique décline quatre orientations :

1. — Éviter les dépassements des objectifs de dépenses, en trouvant des financements adéquats ou en décidant de redéploiements de dépenses, ou, à défaut, en les prenant en compte sous la forme de « reports » ;

2. — Affirmer des principes de bonne gestion financière de la sécurité sociale : principe de « sincérité budgétaire », introduction de mécanismes de contrôle infra-annuels et pluriannuels, principe d'équilibre ou du moins vote sur des soldes significatifs ;

3. — Donner plus de contenu et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale, en définissant plus précisément les agrégats, en instaurant un monopole du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur toute disposition affectant de manière significative les recettes et dépenses sociales, en définissant des objectifs, projets et indicateurs de performances pour les différents sous-objectifs de dépenses ;

4. — Renforcer les droits du Parlement, tant par l'enrichissement des pouvoirs d'information et de contrôle, que par l'assouplissement des contraintes qui s'imposent aujourd'hui au droit d'amendement.

2. Les dispositions de la proposition de loi organique

Formellement, la proposition compte quatre articles, de nature et d'importance variable.

L'article premier (a) constitue le cœur du dispositif, puisqu'il modifie les dispositions organiques en vigueur du code de la sécurité sociale, les articles 2 à 4 constituant soit des coordinations, soit des compléments, soit les modalités d'entrée en vigueur (b).

a) La réécriture globale des dispositions organiques en vigueur

Le nouvel article *L.O. 111-3* du code de la sécurité sociale précise le contenu des lois de financement : il liste les catégories de recettes et de dépenses, détaillées par sous-objectifs. Il prévoit la création de budgets annexes de la sécurité sociale pour les différents fonds de financement. Il reprend les dispositions actuelles relatives aux plafonds de trésorerie.

L'article suivant – *L.O. 111-4* – pose les principes de sincérité budgétaire et comptable des lois de financement. À cet effet, il envisage les hypothèses de dépassement des objectifs de dépenses en cours d'année.

Fixant les domaines obligatoires, exclusifs et partagés des lois de financement, initiales et rectificatives, le nouvel article *L.O. 111-5* crée

l'équivalent d'une « loi de règlement » de la sécurité sociale, pour la dernière année écoulée. Il élargit le périmètre des lois de financement, et réduit en conséquence le champ des cavaliers sociaux, c'est-à-dire des mesures qui n'ont pas leur place en loi de financement.

Le nouvel article *L.O. 111-6* liste les annexes qui doivent être jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il supprime notamment le rapport annexé, dénué de toute portée normative. Il introduit une démarche de performance, avec des indicateurs de résultats par sous-objectifs, sur le modèle de la loi organique relative aux lois de finances.

L'article suivant – *L.O. 111-7* – reprend les dispositions actuelles relatives aux délais d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement. Il cale la date de dépôt du projet sur celle du projet de loi de finances, c'est-à-dire au 1^{er} octobre, pour faciliter la coordination et la cohérence des deux textes. Il convient toutefois de souligner que, compte tenu du délai d'examen global de cinquante jours prévu par l'article 47-1 de la Constitution, cette date impose que la discussion parlementaire soit achevée au 20 novembre.

Relatif à l'examen parlementaire du texte, le nouvel article *L.O. 111-8* prévoit de limiter le nombre de votes, grâce aux tableaux d'équilibre qui synthétiseront les données. Il assouplit les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution en matière d'objectifs de dépenses.

Le nouvel article *L.O. 111-9* précise et renforce les dispositions relatives aux pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale : questionnaires parlementaires, pouvoirs des rapporteurs et des missions d'évaluation et de contrôle, assistance de la Cour des comptes par la certification des comptes de la sécurité sociale une fois ceux-ci clos.

Enfin, le dernier article – *L.O. 111-10* – prévoit une procédure de décret d'avance en cas de dépassement en cours d'année de l'ONDAM et des plafonds d'avances de trésorerie, avec avis préalable obligatoire des commissions parlementaires compétentes, à l'instar de la procédure prévue par l'article 13 de la loi organique relative aux lois de finances.

b) Un ensemble de dispositions complémentaires

L'article 2 de la proposition de loi organique comporte deux dispositions distinctes. En premier lieu, il propose de modifier l'article 48 de la loi organique relative aux lois de finances, pour intégrer, au sein du débat d'orientation budgétaire, au printemps, les évolutions des finances sociales. En second lieu, il avance du 30 juin au 1^{er} juin la date limite de transmission des propositions d'évolution des charges et des produits des caisses d'assurance-maladie, la fin du mois de juin étant jugée trop tardive au regard du calendrier de préparation du projet de loi de financement.

Par cohérence avec le relèvement au niveau organique de l'exigence de sincérité des comptes des organismes de sécurité publique, l'article 3 abroge l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale.

Enfin, l'article 4 prévoit, comme le présent projet de loi, l'application des nouvelles dispositions proposées dès l'automne 2005, pour le projet de loi de financement pour 2006.

3. Des suggestions partiellement reprises par le projet de loi

a) Une partie significative de la proposition de loi intégrée dans le projet

Les modifications organiques que la proposition prévoit d'apporter, par son article premier, sont pour partie reprises par le présent projet. Tel est notamment le cas, au titre des options les plus importantes, de :

— l'extension des objectifs de dépenses à l'ensemble des régimes obligatoires de base, même lorsqu'ils ont moins de 20 000 cotisants, de façon à rendre cohérents les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses, ainsi que l'extension partielle du champ de la loi aux fonds de financement et à la CADES. En conséquence, a été retenue l'idée d'un vote sur des soldes, ou plus exactement sur des tableaux d'équilibre, et plus seulement sur des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses qui ne correspondent pas au même périmètre financier ;

— l'introduction d'une dimension pluri-annuelle ;

— la présentation des lois de financement en deux parties, à l'instar des lois de finances, la première relative aux recettes et à l'équilibre général de l'année à venir, la seconde aux dépenses ;

— la consolidation législative de la pratique informelle des sous-objectifs des dépenses d'assurance maladie, laissée cependant à la seule initiative gouvernementale, avec un vote unique sur l'ONDAM ;

— l'assouplissement concomitant de l'application de l'article 40 de la Constitution ;

— la préservation du champ réservé des lois de financement, avec l'obligation de traduire dans la loi de financement les conséquences de toutes les dispositions de nature financière intervenues dans le courant de l'année considérée ;

— l'« organicisation » du principe de sincérité des comptes des organismes de sécurité sociale et des dispositions relatives au contrôle parlementaire ;

— la suppression de l'annexe générale et la révision du contenu de l'ensemble des annexes ;

— et, à l'issue de la discussion au Sénat, l'approbation des derniers comptes clos, annexés au projet de loi de financement.

b) Des mesures importantes toutefois non retenues

En revanche, diverses autres mesures n'ont pas été retenues ; la plupart méritent pourtant un examen attentif en raison de leur pertinence, même si la solution proposée n'est pas la seule envisageable. Parmi ces propositions non retenues, peuvent être citées :

— l'exigence d'un mécanisme, qui apparaît pourtant nécessaire pour donner tout son sens aux lois de financement, de régulation des dépassements des objectifs de branche, et, en particulier, de celui du risque dont la dynamique est la plus forte – l'ONDAM. Celui-ci a perdu une grande part de sa crédibilité : il a, en effet, été systématiquement dépassé, à une seule exception, ce qui n'est pas acceptable même s'il ne s'agit que d'un objectif à atteindre et non d'une stricte prévision ; de plus, ces dépassements sont « effacés », avant même d'être constatés définitivement, par le recours à la procédure du « rebasage ». Celle-ci consiste à calculer l'objectif de l'année N + 1 soumis à l'approbation du Parlement à partir de la prévision d'exécution de l'année N et non à partir de l'objectif initialement voté par le Parlement, ce qui réduit significativement le taux de croissance. Cette méthode n'est pas critiquable en soi, mais n'est pas caractérisée par le souci de transparence et de comparabilité des données qui pourtant s'impose en la matière.

Dans le même sens, n'a pas été retenu un véritable mécanisme associant, de manière infra-annuelle, le Parlement aux éventuels dépassements par les régimes obligatoires des plafonds d'emprunt autorisés, comme c'est le cas pour les décrets d'avance prévus en ce qui concerne les crédits budgétaires ;

— le vote sur des régimes particuliers, en particulier le régime agricole, traduit comptablement en loi de finances par le BAPSA jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances, ainsi que le RSI (régime simplifié pour les indépendants, pour les non-salariés non-agriculteurs). Un tel vote et une telle présentation des comptes, seraient difficilement compatibles avec le fait que ces régimes gèrent également certaines prestations du régime général, notamment le régime de prestations familiales, qui seraient alors approuvées deux fois ;

— la décomposition des objectifs de dépenses en sous-objectifs pour chacun d'entre eux, et pas uniquement pour l'ONDAM ;

— l'instauration de véritables budgets annexes aux lois de financement pour tous les fonds et organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base (FSV, FFIPSA, CNSA, voire FRR à terme) ou apurer leur dettes (CADES), ou simplement isolant certaines dépenses (fonds amiante, fonds

hospitalier, ...). Pour ces derniers, n'a pas non plus été prévu un tableau de financement, contrairement à ce qui a été arrêté pour les fonds de financement.

Il y a lieu de relever, cependant, que, dans la mesure où la loi organique relative aux lois de finances a elle-même plutôt eu pour objectif de réduire le nombre de budgets annexes, comme des comptes d'affectation spéciale, au sens des lois de finances, conduisant notamment à la suppression du Budget annexe pour les prestations sociales agricoles (BAPSA), l'utilisation du terme « *budget annexe* » en loi de financement n'était sans doute pas la plus appropriée et aurait pu entretenir une certaine ambiguïté ⁽¹⁾ ;

— la possibilité de compléter la liste des annexes obligatoires, entièrement figée par l'article L.O. 111-4, par des annexes complémentaires, dont le contenu pourrait être défini en loi de financement, et non par la loi organique, de façon à l'adapter au fil des besoins constatés par les parlementaires ;

— plus généralement, l'élargissement du périmètre des lois de financement à des mesures d'organisation des régimes ou de gestion des risques, même lorsqu'elles sont dépourvues d'incidence financière directe, ou aux organismes de protection sociale complémentaire, notamment les mutuelles. Cette question peut cependant faire l'objet d'un débat, dans la mesure où les contraintes constitutionnelles, liées à l'urgence de la procédure parlementaire, des projets de loi de financement imposent, comme pour les lois de finances, de limiter le champ de ces textes aux dispositions strictement nécessaires pour leur donner toute leur signification politique. *A contrario*, limiter les lois de financement aux seules mesures financières essentielles pourrait conduire à en réduire excessivement l'intérêt, en particulier lorsque les réformes de fond ayant une incidence financière substantielle sont prévues et organisées dans le cadre d'autres textes de loi ⁽²⁾.

B. LE PROJET DE LOI ORGANIQUE SOUMIS À VOTRE COMMISSION

1. Le projet de loi organique initial, déposé par le Gouvernement

Le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale a été déposé par le Gouvernement au Sénat le 17 février 2005.

a) La structure du projet de loi

Le projet de loi ne revient pas sur le choix originellement fait, en 1996, de codifier directement les dispositions organiques dans le code de la sécurité sociale, même si celles-ci ont pour l'essentiel trait non pas à la sécurité sociale, mais à l'organisation des relations entre le Gouvernement et le Parlement. Ce faisant, le législateur fait le choix de s'interdire de voter un dispositif de pleine cohérence, au

(1) On pourrait en effet s'interroger sur la logique consistant à supprimer le budget annexe pour le régime agricole en loi de finances pour en recréer un autre, analogue, en loi de financement...

(2) Par exemple la réforme de l'assurance maladie par la loi du 13 août 2004, ou la réforme des retraites par la loi du 21 août 2003.

contraire de ce qu'il avait souhaité faire avec la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. En conséquence, à l'exception de son article 7, relatif aux modalités d'entrée en vigueur de la loi, le projet procède uniquement par modification des dispositions en vigueur, organiques ou ordinaires par coordination avec des dispositions organiques, du code de la sécurité sociale.

Les articles 1^{er} et 2 réécrivent entièrement les articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, qui définissent la structure et le contenu des lois de financement de la sécurité sociale et de leurs annexes et pièces jointes.

L'article 4 insère un nouvel article L.O. 111-7-1 après l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, afin de préciser l'ordre de discussion, les unités de vote et les limites du droit d'amendement dans le cadre de la procédure parlementaire d'adoption des lois de financement de la sécurité sociale.

L'article 5 réécrit l'article L. 111-9 du code de la sécurité sociale relatif à l'évaluation et au contrôle sur pièces et sur place par les parlementaires, lui conférant une valeur organique (il devient l'article L.O. 111-9).

Les articles 3 et 6 sont des articles de coordination.

Enfin, l'article 7 fixe l'entrée en vigueur progressive des nouvelles dispositions organiques, la plupart s'appliquant dès la loi de financement pour 2006. Les dispositions relatives à la certification des comptes par la Cour des comptes et à la publication d'annexes présentant des programmes de qualité et d'efficience n'entrent pour leur part en vigueur qu'à partir de la loi de financement pour 2008.

b) Le cœur du dispositif proposé par le Gouvernement

Le cœur de ce projet de réforme des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale est constitué par la redéfinition du champ de ces lois de financement (aux articles 1^{er} et 2).

Celle-ci traduit en premier lieu le fait que le Gouvernement souhaite donner aux dispositions figurant en loi de financement pour l'année une réelle valeur indicative en matière d'équilibre (ou de déséquilibre) financier.

Pour cela, le projet de loi modifie profondément la forme et le contenu des dispositions obligatoires et exclusives des projets de loi de financement (paragraphe I de l'article L.O. 111-3).

Sur le plan formel, la loi de financement doit désormais comporter deux parties, comme la loi de finances : la première relative aux ressources et à l'équilibre financier ; la seconde relative aux dépenses. Est maintenue la possibilité de lois de financement rectificatives (paragraphe II).

En termes de contenu, le domaine obligatoire et exclusif tel qu'il est désormais défini :

— permet de prendre en compte la pluri-annualité, notamment avec l’approbation d’un rapport quadriennal de N à N+3, ou la rectification des prévisions relatives à l’année en cours ;

— permet au Parlement de se prononcer sur le solde par branche des régimes obligatoires de base ainsi que sur le solde par branche du régime général, puisque les objectifs de dépense engloberont tous les régimes obligatoires de base, sans exclusion, les prévisions de recettes n’étant plus établies par catégorie mais par branche ;

— donne au Parlement la capacité de fixer le niveau des sous-objectifs de l’ONDAM, et non plus seulement celui de l’objectif global, qui est aujourd’hui décliné par le Gouvernement en sous-objectifs par nature de prescripteur, après l’adoption de la loi de financement ;

— oblige à traduire dans la loi de financement les conséquences de toutes les dispositions financières intervenues dans le courant de l’année.

Les dispositions faisant partie du domaine partagé font pour leur part l’objet d’une énumération beaucoup plus précise qu’auparavant (paragraphe III de l’article L.O. 111-3). Elles comprennent un certain nombre de mesures qui étaient auparavant censurées en tant que « cavaliers sociaux », étrangers au domaine des lois de financement. Ces nouvelles mesures sont des dispositions :

— affectant les recettes ou ayant un impact sur les dépenses des années ultérieures à l’année à venir ;

— modifiant les règles relatives à la gestion des risques ou les règles d’organisation ou de gestion interne des régimes ;

— relatives à l’amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes pour l’avenir (CADES et FRR).

Le domaine partagé évolue donc de la même manière que le domaine obligatoire et exclusif, afin de prendre en compte la pluri-annualité de la loi de financement et de donner une vision plus exhaustive de l’état des comptes sociaux.

Le même souci est présent dans la liste des annexes et rapports joints qui doivent accompagner la loi de financement de l’année (paragraphe II de l’article L.O. 111-4) :

— la pluri-annualité sera renforcée par l’annexe présentant des programmes de qualité et d’efficience, lesquels s’inscrivent nécessairement dans une perspective dépassant l’exercice civil ;

— le souci d’exhaustivité sera mieux satisfait par l’annexe rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de l’année, par l’annexe détaillant l’application de la règle de compensation par l’État des

réductions ou exonérations de charges consenties par lui, par un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir, des régimes obligatoires de base, du régime général, des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que de la CADES et du FRR ;

— la sincérité sera améliorée, par l'annexe détaillant les modifications de périmètre d'une année sur l'autre entre les champs d'intervention de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités publiques, par l'annexe présentant les tableaux d'équilibre de la dernière année écoulée. Celle-ci doit faire l'objet d'un avis de la Cour des comptes quant à leur cohérence.

Un autre apport du projet de loi concerne les exigences nouvelles vis-à-vis des comptes sociaux. Est ainsi exigée la certification des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général par la Cour des comptes (paragraphe V de l'article L.O. 111-3). Cette exigence, « transposée » de celle formulée par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, est toutefois dépourvue de sanction directe. Un rapport joint au projet de loi de financement et présentant le compte rendu des vérifications opérées en vue de la certification des comptes est prévu pour assurer cependant un contrôle des opérations de certification (paragraphe III de l'article L.O. 111-4).

Enfin, la dernière grande innovation du projet concerne la modification de la procédure de vote de la loi de financement.

L'article L.O. 111-7-1 prévoit au paragraphe I un vote successif sur la première partie puis sur la seconde partie de la loi de financement. Cette exigence est similaire à celle introduite en matière de loi de finances par la loi organique du 1^{er} août 2001.

L'article L.O. 111-7-1 précise ensuite au paragraphe II que l'ONDAM fera l'objet d'un seul vote et que les tableaux d'équilibre feront l'objet de trois votes distincts, l'un portant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'autre sur le régime général et le dernier sur les organismes concourant au financement de ces régimes. Ces précisions permettent de discerner plus précisément les quatre grands ensembles financiers sur lesquels le Parlement se prononcera. La nécessité d'un vote global sur de grandes masses financières est nécessaire au regard de l'unité du régime général de sécurité sociale.

Par ailleurs, le paragraphe III de l'article L.O. 111-7-1 précise le sens dans lequel doit être interprétée la contrainte de recevabilité financière des amendements parlementaires posée par l'article 40 de la Constitution : le projet de loi permet en l'espèce les compensations au sein de l'ONDAM et des objectifs de dépense par branche. Le pouvoir d'amendement des parlementaires n'est donc contraint, s'agissant des dépenses, qu'à l'échelle de chaque unité de vote, dont le montant ne pourra être modifié au profit d'une autre unité de vote. Pour sa part, l'irrecevabilité des « cavaliers sociaux » demeure, mais sous réserve de l'extension du champ des lois de financement prévue par le projet de loi.

On retrouve dans ces dispositions relatives aux unités de vote et à l'interprétation de la recevabilité financière l'inspiration de la loi organique relative aux lois de finances, qui a instauré de grandes unités de vote (les missions, déclinées en programmes) et a permis des amendements effectuant des transferts financiers au sein de ces missions, entre programmes.

La réforme des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale apparaît ainsi, dans une large mesure, comme une forme de transposition de la réforme budgétaire résultant de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001. La pluri-annualité, la sincérité, la procédure de vote y sont en effet aménagées de manière très semblable. Demeure une différence, qui est de taille et qui rend parfois la symétrie plus apparente que réelle : la loi de financement n'est pas pour autant devenue une loi budgétaire, ne fixe pas de budget limitatif, et ne fait, plus modestement, qu'établir des prévisions de recettes – par nature incertaines –, et des objectifs de dépenses – plus ou moins réalistes et atteignables.

2. Les modifications apportées par le Sénat

Le projet de loi a été déposé par le Gouvernement en premier lieu au Sénat.

Celui-ci a examiné en séance publique le projet de loi organique le 24 mars dernier, mais n'y a apporté qu'un nombre limité de modifications. En effet, la commission des Affaires sociales du Sénat, saisie au fond, n'ayant pu obtenir satisfaction sur un amendement portant article additionnel après l'article 2, dont son président avait demandé l'examen prioritaire, avant tout autre amendement et article, et qui prévoyait de modifier la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 pour y traduire l'obligation faite à l'État de compenser, par des crédits du budget général, les allègements de cotisations ou de contributions sociales, a souhaité retirer la totalité de ses vingt-sept autres amendements.

Ce faisant, certains amendements de la commission des Affaires sociales, bien qu'utiles, n'ont pu être pris en compte, notamment la décomposition de la structure des lois de financement en trois parties au lieu de deux, de façon à intégrer une première partie comprenant l'approbation des comptes clos et les rectifications de prévisions pour l'année en cours, avant la deuxième partie comprenant les mesures relatives aux recettes et à l'équilibre de l'année à venir, et la troisième reprenant les mesures de dépenses de la même année.

En dehors des rectifications d'erreurs matérielles et des modifications rédactionnelles, les principales modifications adoptées sont les suivantes :

- s'agissant du contenu des lois de financement :

— l'intégration dans la première partie de la loi de financement de l'approbation des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos ;

— le relèvement au niveau organique de l'obligation pour les régimes et organismes de sécurité sociale de présenter des comptes sincères, réguliers et fidèles, prévue par le droit en vigueur par l'article L.114-6 du code de la sécurité sociale, lui-même introduit très récemment au niveau législatif par la loi de financement pour 2005 du 20 décembre 2004 ;

• en ce qui concerne les annexes au projet de loi de financement, l'ajout de cinq nouvelles annexes, en portant le nombre total de neuf à quatorze. Les annexes supplémentaires ont pour objet de :

— rendre compte des avis et propositions formulées par les conseils des caisses nationales des régimes obligatoires de base, ce qui aura pour effet de faire de leur consultation préalable un élément indispensable au dépôt du projet ;

— présenter les données de la situation sanitaire et sociale de la population, estimées indispensables à l'étude des dépenses de l'assurance maladie et à celles de l'ensemble des dépenses de santé, en sus des programmes de qualité-efficience déjà prévus par le projet au titre de l'évaluation des résultats des politiques sociales menées ;

— présenter les mesures destinées à assurer, pour les régimes de base de la sécurité sociale, les organismes concourant à leur financement et à l'amortissement de leur dette, la neutralité de leurs relations financières avec l'État et les autres collectivités publiques ;

— détailler les propositions formulées par les organismes nationaux de sécurité sociale habilités légalement à cet effet et relatives à l'évolution de leurs charges et de leurs produits au titre de l'année à venir et aux mesures qu'elles préconisent pour assurer le respect de l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie. Cette annexe donne corps à l'article 39 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qui a introduit dans l'article L. 111-11 du code de la sécurité sociale une disposition suivant laquelle « *chaque caisse nationale d'assurance maladie transmet avant le 30 juin de chaque année au ministre chargé de la sécurité sociale et au Parlement des propositions 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* » ;

— présenter, 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.

Par ailleurs, le contenu de l'annexe relative à l'ONDAM a été élargi à la présentation du détail par nature des dépenses de l'objectif national susmentionné ainsi que les sommes représentatives de l'effort national en matière de santé ;

- enfin, s'agissant du contrôle des lois de financement, a été adopté le principe de l'association de membres de l'opposition à la mission de contrôle et d'évaluation des finances sociales, ainsi qu'un régime plus rigoureux d'obligation de répondre aux convocations en audition, avec levée du secret professionnel.

IV. — LES QUESTIONS QUI DEMEURENT EN SUSPENS

L'examen parlementaire du projet de loi organique doit affronter plusieurs questions essentielles, car déterminantes tant pour la définition du contenu des futures lois de financement, que pour leur efficacité, c'est-à-dire les modalités de leur examen au Parlement, qui constitue leur première finalité, mais aussi leur capacité à constituer un cadre pour l'évolution des dépenses de la sécurité sociale, nécessaire pour assurer la pérennité de celle-ci à terme.

A. LES QUESTIONS RELATIVES A LA PROCEDURE

1. Le périmètre des lois de financement : restreint ou élargi ?

Parmi ces questions, se pose en premier lieu celle du périmètre à retenir pour les lois de financement.

En la matière, deux analyses sont possibles :

– la première est restrictive.

La restriction est en premier lieu de nature juridique, et découle des limites constitutionnelles posées par les articles 34 et 47-1 de la Constitution : les dispositions des lois de financement n'ont pour objet que de déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, de fixer leurs objectifs de dépenses. La notion de sécurité sociale est elle-même entendue, dans la jurisprudence constitutionnelle, comme limitée aux régimes obligatoires de base. Dans cette acception, sont donc exclus les régimes complémentaires, qu'ils soient facultatifs comme ceux des mutuelles, des assurances ou des institutions de prévoyance, ou obligatoires, comme la couverture maladie universelle complémentaire, ou le régime de retraite complémentaire obligatoire des salariés, ou celui des exploitants agricoles ⁽¹⁾.

L'approche restrictive peut également résulter d'une analyse en opportunité. En effet, eu égard aux modalités constitutionnelles d'examen des lois de financement, avec l'urgence de droit et l'enfermement de la procédure

(1) D'ailleurs exclu du FFIPSA par l'article L. 731-5 du code rural, introduit en contrepartie de la suppression du BAPSA par l'article 40 de la loi de finances pour 2004.

parlementaire dans un délai global fixe à compter d'une date de dépôt elle-même imposée, les lois de financement ne doivent contenir que des mesures qui exigent cet examen accéléré. En particulier, les dispositions d'importance mineure doivent être exclues, que ce soit au titre du projet du Gouvernement, des amendements de celui-ci ou des amendements parlementaires. De même, certains estiment inapproprié que des réformes de grande ampleur soient décidées dans le cadre des lois de financement, eu égard au rythme rapide de leur examen parlementaire ;

– la seconde est extensive.

En premier lieu, l'équilibre de la sécurité sociale dépend en partie, de manière indirecte, des régimes de couverture complémentaires. Ainsi, le déremboursement ou la diminution du taux de remboursement par les régimes de base se traduisent souvent par une augmentation des dépenses des couvertures complémentaires. Mais l'existence d'une couverture complémentaire, qui fait disparaître toute régulation par les prix de la demande de soins et de prescription lorsque la prise en charge globale est, *in fine*, totale ou presque, peut également avoir pour conséquence une hausse de la demande de soins, et des demandes de remboursements adressés aux régimes de base.

Telle est la raison pour laquelle la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a inclus les organismes de couverture complémentaire dans la gouvernance de l'assurance-maladie, au sein de l'UNOCAM⁽¹⁾. De même, cette loi a reconnu que l'efficacité du dispositif conventionnel⁽²⁾ précisant les modalités du parcours de soins coordonnés supposait que soit régulée l'intervention des organismes complémentaires, et, en particulier, que les couvertures complémentaires ne prennent pas en charge la franchise d'un euro par consultation.

Cette analyse peut justifier que les lois de financement ne se limitent pas à la prise en compte des seules dépenses des régimes obligatoires d'assurance maladie. En effet, la dynamique de croissance des dépenses de l'assurance maladie résulte de celle de l'ensemble de la dépense de santé et la prise en compte de l'ensemble des dépenses de santé dans le champ de la régulation, pour améliorer la crédibilité du suivi de l'ONDAM, est une nécessité tant économique que sociale.

De la même manière, en raison de leur incidence indirecte sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, peut se justifier l'élargissement du périmètre des lois de financement aux mesures de gestion des régimes qui les gèrent.

Plus généralement, il est également légitime d'estimer que, pour **conférer à l'examen parlementaire des lois de financement tout l'intérêt qui leur est dû**, il est nécessaire de permettre aux parlementaires de proposer de les amender

(1) L'UNOCAM (Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire), créée par la loi sur l'assurance maladie du 13 août 2004, comprend la Fédération nationale de la mutualité française (FNMF), la Fédération française des sociétés d'assurances (FFSA), le Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP) et le régime local d'Alsace-Moselle.

(2) Convention médicale signée le 12 janvier 2005.

significativement, aussi bien que d'en faire des lois importantes au plan normatif, comme le sont les lois de finances, sans en restreindre inutilement le champ. Cette orientation est d'ailleurs confortée par la quasi-disparition, en pratique, des lois portant diverses mesures d'ordre social. On soulignera d'ailleurs, à cet égard, que l'examen parlementaire de ces dernières s'opérait également, en règle générale, dans le cadre d'une procédure d'urgence à la demande du Gouvernement, et n'excluait pas certaines pratiques contestables, telles que le dépôt tardif d'amendements importants par le Gouvernement lui-même.

2. La rationalisation de l'information accompagnant les projets de loi de financement

Compte tenu du caractère par nature peu normatif des lois de financement, il pourrait être tentant de compenser cet état de fait par une accumulation d'informations, certes utiles en soi, mais faisant courir un double risque :

— l'exigence excessive d'informations peut conduire à retarder la parution des documents primordiaux pour l'examen parlementaire, les moyens des services étant mobilisés pour que l'ensemble des annexes prévues par la loi organique paraisse avant la date limite de dépôt du projet de loi fixée par les textes ;

— la limitation de la définition des annexes dans une liste de nature organique conduit à rendre celles-ci inéluctablement inadaptées aux besoins. En effet, la liste organique ne peut être modifiée que par un texte de même nature. En sens contraire, toutes les annexes organiques, fussent-elles totalement inutiles à l'expérience, doivent être fournies⁽¹⁾. *A contrario*, le Conseil constitutionnel a parfois censuré la création d'annexes non organiques, c'est-à-dire n'engageant pas les délais de dépôt du projet de loi, celles-ci n'étant pas prévues par la loi organique en vigueur.

En conséquence, il est souhaitable de **déterminer la liste et le contenu des annexes de manière ciblée**, de façon à ce qu'elles donnent au Parlement la **totalité des informations qui lui sont nécessaires** pour apprécier le projet de loi de financement qui lui est soumis, sans pour autant exiger d'informations redondantes ou inutiles dans cette perspective.

(1) *Sous la réserve posée, mutatis mutandis s'agissant des lois de finances, par les considérants 75 et 76 de la décision n°DC-2001-448 du 25 juillet 2001 selon laquelle* « si, par suite des circonstances, tout ou partie d'un document soumis à l'obligation de distribution (...) venait à être mis à la disposition des parlementaires après la date prévue, les dispositions [relatives au délai de dépôt des annexes] ne sauraient être comprises comme faisant obstacle à l'examen du projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen de la loi de finances pendant toute la durée de celui-ci ».

3. Faut-il ou non des lois de financement rectificatives ?

La loi organique du 22 juillet 1996 précisait déjà, au paragraphe II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, 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.* ». La possibilité d'adopter en cours d'année des lois de financement de la sécurité sociale rectifiant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses était ainsi consacrée.

Le Gouvernement a cependant toujours reculé devant cet exercice. Au début de l'année 1997, une loi de financement rectificative était en préparation. Le changement de majorité intervenu en mai contribua à l'abandon de ce projet. Depuis lors, et bien que les prévisions de la loi de financement de l'année aient parfois été sensiblement dépassées, aucun projet de loi de financement rectificatif n'a vu le jour.

Pourtant, le Conseil constitutionnel, dans sa décision sur la loi de financement pour 2002, où l'absence de réalisme des prévisions était l'un des griefs invoqués par les parlementaires requérants, a indiqué que « *s'il apparaissait en cours d'année que les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative ou, à défaut, s'il en était encore temps, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2003* »⁽¹⁾. Ce considérant constituait une invitation faite par le Conseil constitutionnel au Gouvernement à déposer des lois de financement rectificatives en cours d'année, comme c'est le cas pour les lois de finances.

Dans la mesure où, selon le projet de loi organique, la loi de financement de l'année comprendra obligatoirement les rectifications des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, une loi rectificative en fin d'année, comparable au « collectif budgétaire » pour le budget de l'État, n'aura toutefois guère lieu d'être.

Seule une loi rectificative de printemps pourrait éventuellement s'avérer utile, à condition que le moment où la décision aura été prise de la préparer ne soit pas trop tardif. En effet, la loi en question devrait être adoptée avant la clôture de la session ordinaire du Parlement, à la fin juin, ou, exceptionnellement, durant une session extraordinaire au début de l'été.

4. La problématique complexe de l'articulation avec la loi organique relative aux lois de finances

Sur un plan formel, comme au point de vue du fond, lois de financement et lois de finances doivent être présentées de manière cohérente. Cette cohérence s'apprécie de plusieurs manières.

(1) Sixième considérant de la décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001.

En premier lieu, d'un point de vue procédural, les deux projets sont déposés par le Gouvernement approximativement à la même période, au début du mois d'octobre, le projet de loi de finances devant être déposé au plus tard le premier mardi d'octobre, et le projet de loi de financement au plus tard le 15 octobre. Cette chronologie a pu induire des difficultés, en l'absence d'un examen interministériel, qu'une circulaire du Premier ministre du 21 mars 2005 a prévu d'instituer à compter de cette année sous la forme d'une conférence budgétaire interministérielle examinant les questions communes.

Par ailleurs, les deux projets de loi ont un domaine facultatif qui peut être commun : ainsi, les impositions de toute nature affectées à la sécurité sociale peuvent-elles être modifiées tant en loi de finances, qu'en loi de financement, par exemple sous la forme de dispositions d'exonérations ou d'abattements. Le projet de loi prévoit, en l'espèce, de régler au moins le cas de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), qui, paradoxalement, ne pouvait jusqu'alors être modifiée que par une loi ordinaire, ou par la deuxième partie d'une loi de finances. De même, il est arrivé à plusieurs reprises qu'une décision prise dans le cadre d'une loi de financement puisse être modifiée, voire purement et simplement annulée par la loi de finances pour l'année en cours, ou par une loi de finances rectificative pour l'année en cours, adoptée ultérieurement.

Mais il semble difficile de prévoir que les lois de financement soient les seules à pouvoir prévoir des modifications des impositions affectées à la sécurité sociale, alors même que la loi de finances peut être appelée à prévoir le dispositif de compensation budgétaire. Par ailleurs, même si le nombre des impositions dont le produit est partagé entre le budget de l'État et la sécurité sociale a sensiblement diminué depuis la suppression du FOREC (Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale), il demeure au moins un impôt dans ce cas : les droits de consommation sur les tabacs. Toutefois, plutôt que d'imposer une règle organique impérative, il serait sans doute plus simple de s'en tenir à une pratique vertueuse, évitant autant que faire se peut ce type de « partage ».

De même, au plan symbolique, s'est posée la question de l'éventuel partage de l'autorisation de percevoir l'impôt entre les lois de finances et les lois de financement, suivant que le produit de l'impôt considéré est principalement affecté au budget de l'État ou à la sécurité sociale. En l'occurrence, l'autorisation de lever l'impôt est prévue, depuis l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959, et confirmée par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, uniquement en loi de finances, quelle que soit la nature de l'imposition. Si l'on peut comprendre le souhait consistant à faire en sorte que chacune des deux lois autorise à lever les recettes fiscales qui la financent respectivement, celui-ci pourrait se heurter aux dispositions constitutionnelles en vigueur. En effet, le quatrième alinéa de l'article 47 de la Constitution prévoit aujourd'hui que « *si la loi de finances fixant les ressources et les charges d'un exercice n'a pas été déposée en temps utile pour être promulguée avant le début de cet exercice, le Gouvernement demande d'urgence au Parlement l'autorisation de percevoir les impôts (...)* », ce qui peut laisser supposer, puisque cette

autorisation vaudrait pour tous les impôts, que les lois de finances procèdent elles-mêmes à cette autorisation pour tous les impôts. S'agissant des lois de financement, aucun dispositif analogue n'est *a contrario* prévu par l'article 47-1 de la Constitution.

Sur le fond, les projets de loi de finances et de financement doivent s'intégrer dans une logique commune, imposée par les principes communautaires régissant l'ensemble des besoins de financement des administrations publiques. À cet égard, des rapprochements ont d'ores et déjà été opérés : ainsi, le Conseil des impôts a-t-il été transformé en Conseil des prélèvements obligatoires, par une proposition de loi qui vient d'être adoptée en termes conformes par l'Assemblée nationale ; de même, le rapport prévu par l'article 52 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) englobe-t-il l'évolution de l'ensemble des prélèvements obligatoires, cotisations et contributions sociales incluses, dans la perspective commune de l'examen des deux projets de loi. En revanche, le débat d'orientation budgétaire et le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques qui l'éclaire, prévu par l'article 48 de la LOLF, n'ont pas été explicitement étendus à la dimension sociale, même si le texte de cet article vise l'ensemble des finances publiques. Mais cet élargissement supposerait de modifier le texte même de la loi organique relative aux lois de finances.

La discussion du présent projet de loi au Sénat a mis en exergue l'acuité de la question des modalités de la compensation budgétaire, par l'État, des exonérations de charges sociales décidées parfois par les lois de financement, mais, beaucoup plus fréquemment, par des lois ordinaires, orientées notamment vers la politique de l'emploi. En l'espèce, le principe de compensation par le budget de l'État est prévu, depuis la loi du 25 juillet 1994, par un dispositif codifié depuis lors à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale. Il a été clairement réaffirmé par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance-maladie, dont l'article 70 a étendu le principe législatif de compensation à toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions.

Néanmoins, cette règle demeure du niveau législatif ordinaire et rien n'interdit à une autre loi spéciale ultérieure d'y déroger, à condition de le préciser. C'est ainsi que le dispositif adopté dans le cadre de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, relatif aux contrats de retour vers l'emploi dénommés « contrats d'avenir », a explicitement prévu que l'exonération de charges ne serait pas compensée.

Pour autant, si tant est qu'elle soit recevable par amendement parlementaire au regard de l'article 40 de la Constitution, la proposition d'élever au rang organique une telle mesure pour la rendre contraignante, présenterait de multiples inconvénients :

— d'une part, sur le plan des principes, elle nierait le fait que l'État doit rester en mesure de décider, si cela est jugé opportun, de mettre en oeuvre une

mesure d'exonération non compensée, si, en particulier, les contraintes budgétaires empêchent d'envisager cette compensation. De plus, en l'état actuel des textes, dans la mesure où le principe demeure celui de la compensation, la dérogation exige une décision soumise au Parlement, qui en est donc formellement saisi ;

— d'autre part, une telle disposition réduirait sensiblement le champ de l'initiative du Gouvernement en dehors des lois de financement. Les amendements parlementaires contredisant un principe de compensation d'exonération seraient irrecevables quel que soit le texte concerné au titre des règles organiques. En ne dérogeant pas au principe, ils seraient irrecevables au titre de la création pour le budget de l'État de la charge budgétaire de la compensation ;

— formellement, cette mesure imposerait de modifier la LOLF, car c'est la loi de finances qui arrête le montant des compensations. Or celle-ci constitue un texte récent, symbolique, fondateur pour la réforme de l'État, ne s'appliquant d'ailleurs complètement qu'à compter de l'automne prochain pour le projet de loi de finances pour 2006. De plus, une révision marginale de ce texte est en fin de navette parlementaire ;

— enfin, une telle disposition **ne réglerait pas l'ensemble des difficultés soulevées**, dans la mesure où les **dettes de l'État à l'égard de la sécurité sociale ne se limitent pas uniquement aux exonérations de charges. Elle concerne également d'autres dispositifs, dont par exemple l'AME** (aide médicale de l'État).

Compte tenu de ces différents obstacles, une solution intermédiaire pourrait être retenue, consistant, d'une part, pour l'information du Parlement sur l'application de la loi de financement, à prévoir la transmission d'un état semestriel, avant et après la discussion du projet de loi de financement, indiquant les dettes de l'État envers la sécurité sociale, et, d'autre part, à souhaiter le paiement d'intérêts moratoires au titre du retard de paiement par l'État, si celui-ci estime ce délai nécessaire compte tenu de sa trésorerie.

B. LES PROBLEMES LIES A LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS DE FINANCEMENT

1. Une normativité souvent jugée insuffisante

L'une des critiques les plus fréquemment portées à l'encontre des lois de financement réside dans le caractère particulier de leurs dispositions, dont une partie substantielle serait dépourvue de portée normative, et s'apparenterait plutôt à un exercice de simple programmation budgétaire, sans portée réelle même s'il est utile et nécessaire. Cette analyse est souvent complétée par le constat de l'absence de mécanismes efficaces de contrainte, en cas de non-respect de ces dispositions purement estimatives.

Cette analyse n'est pas dénuée de tout fondement.

En effet, en premier lieu, les dispositions financières des lois de financement représentent soit des prévisions de recettes, soit des objectifs de dépenses, auxquels ne s'attachent pas de caractère normatif. Elles traduisent le caractère libéral, sous forme de « guichet ouvert », de l'accès aux soins dans le système de santé français. Seul l'ONDAM emporte des conséquences de droit pour la définition de certains de ses sous-objectifs, notamment les dotations hospitalières.

En second lieu, la fixation des objectifs de dépenses tient à la fois de la prise en compte de données exogènes, liées aux règles applicables, aux données démographiques, ... et d'une décision politique. Cette dernière doit assumer le paradoxe d'apparaître soit volontariste, avec un objectif de croissance des dépenses limitée mais souvent dépassée en réalité, soit réaliste, mais au prix d'une apparence de « laxisme » peu susceptible de convaincre les acteurs du système de se mobiliser pour réduire le rythme de croissance des dépenses.

Par ailleurs, la question de l'absence de normativité de certaines dispositions des lois de financement se pose également pour le rapport, annexé à la loi et approuvé par elle, portant sur l'orientation générale de la politique de santé et de sécurité sociale.

Ce rapport fait l'objet d'amendements lors de la discussion parlementaire. Mais, comme le relève la Cour des comptes, il n'indique pas de manière suffisamment précise la portée financière des mesures évoquées, et a été privé de portée normative par la jurisprudence administrative saisie de recours en excès de pouvoir contre des textes réglementaires manifestement contraires aux dispositions de l'annexe⁽¹⁾, et ce contrairement aux orientations initiales du Conseil constitutionnel. Il semble donc mériter, sous cet aspect, les critiques récemment formulées à l'encontre des dispositions non normatives par le Président du Conseil constitutionnel, lors de la cérémonie d'échanges de vœux avec le Président de la République le 3 janvier dernier, autant que celles du Président de l'Assemblée nationale qui, en juin 2004, fustigeait la multiplication des « lois déclaratives », ou encore du vice-Président du Conseil d'État, qui a porté un jugement identique en 2001 dans un article qui a connu un certain retentissement.

Pour sa part, le projet de loi organique maintient un rapport annexé, faisant l'objet d'un vote pour y associer pleinement le Parlement, mais en en supprimant les dispositions trop purement littéraires, pour le concentrer sur la description des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses, intégrés dans une perspective pluriannuelle. Dans ces conditions, on peut se demander s'il ne serait pas préférable de transformer ce rapport en une simple annexe organique, le Parlement

(1) Arrêt Rouquette et al., Conseil d'État, 25 mars 1999.

adoptant formellement, en revanche, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses.

2. Une nécessaire exigence de sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses

L'une des principales critiques émises par les parlementaires à l'encontre des lois de financement concerne **l'absence de réalisme des prévisions de recettes et des objectifs de dépense**. Il est d'ailleurs significatif que cette critique soit formulée de manière récurrente lors des saisines du Conseil constitutionnel sur les lois de financement de la sécurité sociale. Le dépassement des prévisions et des objectifs conduit en effet à s'interroger sur la sincérité des évaluations qui sont présentées par le Gouvernement au Parlement.

La réponse apportée par le Conseil constitutionnel dans ses décisions est que la sincérité des prévisions et des objectifs est respectée dès lors qu'elle n'est pas entachée d'erreur manifeste.

S'agissant des lois de finances, la question de leur sincérité a été traitée par la loi organique relative aux lois de finances, qui mentionne à deux reprises le principe de sincérité : à l'article 27, où il est dit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers et sincères* » ; à l'article 32, où il est dit que « *les lois de finances présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges de l'État* ». Le présent projet de loi propose d'inscrire dans la loi organique l'exigence de sincérité des comptes aux régimes et organismes de sécurité sociale. En revanche, la présentation sincère des ressources et des charges n'est pas transposée.

Cela ne veut pas pour autant dire que l'exigence de sincérité dans les données qui sont présentées est absente. Il est même possible de considérer que, d'une certaine manière, les dispositions de l'article 32 de la loi organique relative aux lois de finances fournissent des indications sur ce que pourrait être la sincérité des prévisions et des objectifs des lois de financement. L'article 32 précité précise en effet : « *Leur sincérité [des lois de finances] s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.* ». De la même manière, **la sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses d'une loi de financement semble devoir s'apprécier compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.**

Une aide à l'appréciation de la sincérité des objectifs de dépenses, en particulier d'assurance-maladie, pourrait être demandée au comité d'alerte sur les dépenses d'assurance maladie, créé par la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie. Celui-ci est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social. Il est chargé d'observer

l'évolution des dépenses de santé au cours de l'année, au regard de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie adopté en loi de financement.

Si ce comité d'alerte considère qu'il existe un risque sérieux que l'objectif soit dépassé avec une ampleur supérieure à un seuil (qui est fixé par décret mais qui ne peut en aucun cas être supérieur à 1 %), actuellement de 0,75 %, il doit notifier ce risque au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie au plus tard le 1^{er} juin. Le comité d'alerte est donc une sorte de gardien paradoxal d'un objectif voté en loi de financement : il veille au respect de l'objectif sans qu'il se soit prononcé auparavant sur le réalisme, la sincérité de cet objectif.

Il serait donc utile que, appelé à examiner d'éventuels dépassements de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, le comité d'alerte le soit également à donner un avis sur cet objectif tel qu'il est présenté dans le projet de loi de financement de l'année déposé par le Gouvernement.

Dans cette perspective, il ne serait d'ailleurs pas inconcevable qu'une sorte de comité élargi, comprenant d'autres personnalités qualifiées, puisse donner un avis sur l'ensemble des prévisions de recettes et objectifs de dépenses, pour les différentes branches de la sécurité sociale, lors de la présentation au Parlement du projet de loi de financement de l'année. Serait ainsi offerte la possibilité pour le Parlement d'avoir une vision plus précise et plus exacte du réalisme et de la sincérité *a priori* des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses mentionnés dans la loi de financement.

Par ailleurs, la sincérité des objectifs de dépenses, et en particulier de l'ONDAM, gagnerait substantiellement à ce qu'une **réponse soit apportée aux critiques** soulevées tant par la Cour des comptes que par la proposition de loi organique d'Yves Bur et les rapports successifs des commissions des Finances et des Affaires sociales, **concernant le recours à la technique dite du « rebasage » de l'ONDAM, qui a pour effet de lisser les dérapages constatés en gestion infra-annuelle.**

A minima, s'impose une explication claire et complète des modalités de calcul de la base de calcul retenue, comme de l'incidence financière de l'évolution du périmètre des dépenses prises en compte, de façon à permettre des comparaisons significatives dans le temps, notamment à l'échelle pluriannuelle du cycle économique.

De même, l'exigence de pérennité dans le temps des sous-objectifs de l'ONDAM a paru s'imposer à toutes les personnes auditionnées par votre rapporteur, autant que la nécessité d'**un détail suffisant dans la ventilation de l'ONDAM en sous-objectifs.**

Ceux-ci, tels que les définit le Gouvernement après le vote des lois de financement, sont aujourd'hui au nombre de quatre. **Ce nombre pourrait utilement être relevé à dix**, pour comprendre par exemple la liste suivante :

- honoraires de médecine générale ;
- honoraires de médecine spécialisée ;
- indemnités journalières ;
- médicament ;
- transport sanitaire ;
- hôpitaux publics ;
- cliniques privées ;
- établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou dépendantes ;
- établissements médico-sociaux pour adultes handicapés et pour enfants inadaptés ;
- départements d’outre-mer.

3. Pour une gestion responsable des dépenses sociales, préservant l’avenir des régimes

Une question récurrente sur les lois de financement de la sécurité sociale est de savoir si elles pourraient aboutir à une maîtrise comptable des dépenses de sécurité sociale en France. Le débat sur la maîtrise comptable est cependant un faux débat : il ne peut y avoir de maîtrise comptable dès lors que l’on ne fait que voter des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses qui n’ont de valeur qu’indicative.

Le problème de ce faux débat est que le terme de maîtrise comptable est parfois assimilé à tout souci de vouloir assurer l’équilibre financier de la sécurité sociale. Or il s’agit en fait de deux choses fort différentes : la maîtrise comptable est une manière de réguler les dépenses de santé en prenant comme paramètre contraignant un plafond de dépenses ne pouvant être dépassé ; l’équilibre financier de la sécurité sociale est le seul moyen d’assurer la pérennité du système de sécurité sociale. La maîtrise comptable est issue d’une vision instrumentale du système de sécurité sociale, aux paramètres interchangeables ; l’équilibre financier est au contraire issu d’une vision finaliste, qui fait d’un système de sécurité sociale un système qui doit être le plus efficace et le plus satisfaisant possible. Pour résumer, **se soucier de l’équilibre financier de la sécurité sociale, c’est vouloir que celle-ci soit à la fois meilleure et pérenne.**

Or, l’un des aspects les plus problématiques de l’équilibre financier de la sécurité sociale est la gestion des dépenses. En effet, dans la branche assurance maladie, et dans une moindre mesure dans la branche famille et dans la branche accidents du travail, l’évolution des dépenses au cours de l’année n’est pas entièrement prévisible. De plus, dans la branche assurance maladie, la logique

économique peut conduire à ce que l'offre contribue à alimenter la demande. Cette branche court donc le risque intrinsèque de voir ses dépenses croître d'année en année ⁽¹⁾.

Il est donc crucial de savoir comment traiter le problème du déséquilibre financier de la sécurité sociale. La question se pose de manière continue pour toute année donnée, à la fois par rapport au vote de la loi de financement pour l'année en question, par rapport aux mesures qui peuvent ou doivent être prises en cours d'année, et enfin par rapport au traitement du déficit de l'année tel qu'il est constaté *a posteriori*, une fois les dépenses définitivement faites.

a) Quel équilibre en loi de financement de la sécurité sociale ?

La question de l'équilibre des lois de financement de la sécurité sociale est éminemment politique. Voter une loi de financement en déficit peut être interprété de différentes manières, soit comme la preuve du fait que l'on ne souhaite pas restreindre le champ et contraindre de manière trop comptable des remboursements, allocations, pensions et indemnités des régimes de base qui, par construction, sont « à guichet ouvert », soit comme un manque de courage politique.

Mais la question est aussi économique. Le déficit d'une année peut résulter d'une conjoncture économique morose, plutôt dans le « bas » du cycle. Il est dès lors économiquement rationnel de voter la loi de financement de l'année en question en déficit, dans la mesure où ce déficit sera compensé ultérieurement, à l'échelle de l'ensemble du cycle économique, par des excédents. À l'inverse, le déficit d'une année peut trouver son origine dans des déséquilibres structurels, notamment une croissance annuelle des dépenses plus élevée que la croissance générale de l'économie, et donc des recettes, assises pour l'essentiel sur la masse salariale. Dans ce second cas, les déficits risquent de se généraliser à l'ensemble du cycle économique.

En tout état de cause, **des déficits répétés fragilisent la sécurité sociale.** Celle-ci est **obligée de recourir à un endettement croissant pour honorer ses engagements** à l'égard des Français, **alors qu'il s'agit de dépenses de consommation courante** et non d'investissements. Un tel mode de financement de la sécurité sociale induit un **report de charge sur les générations futures, susceptible de remettre en cause, à terme, les fondements mêmes de l'organisation et des principes du système actuel.**

Aussi, dans une proposition de loi constitutionnelle déposée l'an dernier ⁽¹⁾, pour accompagner la réforme de l'assurance maladie, votre rapporteur

(1) Selon un professeur d'économie de la santé auditionné par votre rapporteur, plusieurs facteurs contribueraient à cette croissance des dépenses de l'assurance maladie : le vieillissement serait responsable d'une croissance annuelle de 0,4 %, le progrès technique d'une croissance annuelle de 0,2 %, le reste étant alors dû aux changements de comportements vis-à-vis de la demande de soins, notamment entre les générations, à la stimulation de la demande par l'offre...

proposait d'inscrire dans l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, le principe de l'équilibre réel de la sécurité sociale sur chaque exercice, sans qu'il soit possible de recourir à l'emprunt, à l'exception de certaines opérations d'investissement pour lesquelles une dérogation serait autorisée par la loi organique.

Il s'agissait là d'une tentative de transposition dans le domaine de la sécurité sociale des principes de vertu qui régissent le budget des collectivités territoriales, auxquelles sont interdits les déficits de fonctionnement. Des règles strictes leur sont imposées qui, lorsqu'elles ne sont pas respectées, conduisent à transmettre le pouvoir budgétaire à un organisme indépendant, la Chambre régionale des comptes, chargée de prendre les mesures de recettes et de réduire les dépenses non obligatoires de façon à retrouver l'équilibre. Une telle transposition aurait eu le mérite d'assurer un équilibre durable du budget de la sécurité sociale.

Le projet de loi organique qui nous est présenté ne s'engage pas dans cette voie, qui demeurera donc encore un objectif à atteindre à un horizon plus lointain. *A contrario*, il reprend en effet la disposition de la loi organique du 22 juillet 1996 qui prévoit que la loi de financement fixe les limites dans lesquelles les besoins de trésorerie des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement peuvent être couverts par des ressources non permanentes. Il procède même à une extension du champ des régimes pouvant ainsi légalement recourir à des ressources non permanentes : ces régimes ne sont plus seulement les régimes comptant plus de 20 000 cotisants, mais l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Cette disposition de la loi organique peut cependant être interprétée de deux manières :

— elle constitue une autorisation de recourir à des avances de trésorerie infra-annuelles, pour couvrir des déséquilibres temporaires apparaissant en cours d'année entre le rythme des décaissements et celui des encaissements ;

— détournée de son objet, lorsque le déficit de trésorerie devient permanent tout au long de l'année, elle peut aussi représenter une forme d'autorisation de s'endetter à plus long terme, pour couvrir un déficit de financement chronique.

Les plafonds d'emprunts qui, depuis plusieurs années, ont été fixés par les lois de financement à un niveau élevé, tendent à conforter la seconde interprétation. Cependant, le terme employé dans la loi organique (« *besoins de trésorerie* ») permettrait une **interprétation plus restrictive**. Celle-ci, qui aurait le mérite d'interdire l'accumulation de déficits successifs et d'obliger à réagir à toute dérive des dépenses, **devrait être privilégiée**.

(1) Proposition de loi constitutionnelle visant à garantir l'avenir et le financement de la sécurité sociale (n° 1589), enregistrée à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 mai 2004.

b) Élargir la gamme des instruments de gestion infra-annuels des déséquilibres

Les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses votés en fin d'année ne peuvent être une anticipation parfaite des recettes effectives et des dépenses effectives de l'année à venir, ne serait-ce qu'en raison des aléas économiques, des modifications inattendues de comportement, Il est donc **nécessaire de prévoir la possibilité d'agir en cours d'année pour corriger des déséquilibres qui n'étaient pas prévus** initialement.

Mais, dans le cas d'un dépassement des objectifs de dépenses, non compensé par des réalisations de recettes supérieures aux prévisions, se pose la question de l'efficacité des mécanismes de « rappel » vers la prévision adoptée en loi de financement. La Cour des comptes a constaté, pour sa part, en septembre 2003, que les mesures de compensation n'avaient été que rarement, sinon jamais, adaptées aux dérapages constatés. Dans ces conditions, un certain fatalisme de la dérive ne peut inéluctablement manquer de se faire jour dans l'opinion, dans la mesure où les pouvoirs publics, bien que conscients des problèmes à régler, ne prennent pas les décisions qui s'imposent.

En l'espèce, les mesures législatives, réglementaires, mais aussi conventionnelles, peuvent permettre de corriger en cours d'année des recettes inférieures aux prévisions initiales ou des dépenses supérieures aux objectifs initiaux.

La réforme de l'assurance-maladie opérée par la loi du 13 août 2004 a prévu des réponses à ce problème, en instituant en particulier un comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie, en cas de risque de dépassement de l'ONDAM.

LE COMITÉ D'ALERTE SUR L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ASSURANCE MALADIE

L'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale a défini les grandes lignes de l'intervention du comité d'alerte en posant que :

« Le comité d'alerte est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement 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 Parlement. Le comité est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social.

Ce comité est placé auprès de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Chaque année, au plus tard le 1^{er} juin, et en tant que de besoin, le comité rend un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours. Il analyse notamment l'impact des mesures conventionnelles et celui des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d'assurance maladie.

Lorsque le comité considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales d'assurance maladie. Celles-ci proposent des mesures de redressement. Le comité

rend un avis sur l'impact financier de ces mesures et, le cas échéant, de celles que l'État entend prendre pour sa part. »

Le décret n° 2004-1077 du 12 octobre 2004 a complété ce dispositif en prévoyant que « le comité d'alerte prévu à l'article L. 114-4-1 peut faire participer à ses travaux les experts de son choix et procéder à toute audition qu'il jugera utile. »

Il a également inscrit dans l'article D. 114-4-0-7 du code de la sécurité sociale que : « Le seuil prévu à l'article L. 114-4-1 est fixé à 0,75 %. Les caisses nationales d'assurance maladie disposent d'un délai d'un mois à compter de la notification par le comité d'alerte d'un risque sérieux de dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie pour proposer des mesures de redressement. Le comité d'alerte dispose d'un délai de quinze jours à compter de la transmission des mesures de redressement par les caisses nationales d'assurance maladie ou, le cas échéant, l'État pour rendre un avis sur l'impact financier de ces mesures. »

Compte tenu du fait que 2005 est la première année de fonctionnement de ce comité, il est naturellement difficile de tirer un premier bilan de sa mise en œuvre, et de sa capacité à contribuer à réguler le dispositif. Le mois de juin à venir pourrait représenter, à cet égard, son premier test significatif, comme celui de la capacité des caisses et du Gouvernement à prendre les mesures réglementaires de dépenses qui s'avèreraient, le cas échéant, nécessaires.

En l'occurrence, les mesures réglementaires éventuellement attendues des caisses, en cas de notification d'une alerte sur l'évolution des dépenses de santé, seraient, pour l'essentiel, constituées de baisses de taux de remboursement ou de déremboursements. Ces dispositifs peuvent présenter des conséquences sociales qui doivent être bien mesurées. Par ailleurs, de nombreuses personnes auditionnées ont fait valoir que ce type de mesures réglementaires, prises en cours d'année, n'auraient que des effets nécessairement limités sur l'année en cours, compte tenu du délai nécessaire à leur mise en œuvre et aux modifications de comportements qui en seraient attendues.

S'agissant de mesures législatives, le présent projet de loi organique prévoit, parmi les dispositions devant obligatoirement figurer dans une loi de financement de l'année suivante, la rectification des prévisions de recettes, des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses pour l'année en cours. Cette prise en compte des évolutions qui peuvent intervenir en cours d'année est complétée par une disposition obligeant à intégrer dans la plus prochaine loi de financement les conséquences des dispositions législatives ou réglementaires qui affectent les recettes et les dépenses en cours d'année. La loi de financement de la sécurité sociale intégrera ainsi toutes les données intermédiaires concourant à modifier l'équilibre financier de la sécurité sociale. Elle n'interviendra toutefois qu'en fin d'année, et sa capacité à agir sur les résultats de l'année en cours sera mécaniquement limitée. Les lois de financement rectificative constituent également un outil législatif possible de gestion infra-annuelle de l'application de la loi de financement en vigueur, mais le calendrier parlementaire les rend, par construction, difficiles à préparer et à adopter dans un délai utile, avant la fin de la session ordinaire.

La question peut donc se poser, au-delà, de savoir s'il ne serait pas souhaitable que **la loi de financement pour l'année à venir prévoit, par anticipation** sur les déséquilibres éventuels pouvant survenir en cours d'année, **certaines mesures législatives** qui pourraient alors être adoptées et mises en œuvre le plus rapidement possible.

Aussi, il peut être envisagé que **le Gouvernement demande au Parlement, dans le projet de loi de financement de l'année, une habilitation à prendre en cours d'année, par voie d'ordonnance, des mesures législatives, relatives aux recettes fiscales aussi bien, sinon plus, qu'aux dépenses** ⁽¹⁾, qui contribueraient à assurer le respect des tableaux d'équilibre adoptés en loi de financement.

Cette possibilité ne serait pas une manière de dessaisir le Parlement de sa compétence. En premier lieu, l'habilitation serait donnée à seule fin de permettre de respecter les tableaux d'équilibre adoptés par le Parlement – c'est-à-dire le solde des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses. Par ailleurs, en tout état de cause, cette habilitation pourrait toujours être refusée par le Parlement. Enfin, les ordonnances ainsi adoptées devraient par la suite être ratifiées – cette ratification pouvant intervenir de manière pertinente dans la plus prochaine loi de financement. L'habilitation pourrait d'ailleurs même être restreinte à un nombre limitativement énuméré de mesures d'urgence, dont le Parlement devrait alors débattre. En revanche, le Gouvernement resterait pleinement maître de l'opportunité du dispositif, puisqu'il serait le seul à pouvoir décider de demander, dans le cadre d'un projet de loi de financement, une telle habilitation ⁽²⁾.

En revanche, cette possibilité présenterait l'avantage de permettre une action rapide en cours d'année. De plus, **le fait même que la loi de financement de l'année prévoit des mesures éventuelles en cas de dépassement des prévisions et objectifs pourrait présenter un effet vertueux** sur les différents acteurs du système de sécurité sociale, et assurerait, dans le même temps, une prévisibilité et une transparence supérieures des mesures adoptées en cours d'année.

(1) *Sous réserve d'exclure expressément, en application de la jurisprudence constitutionnelle maintenant solide, le recours aux ordonnances de l'article 38 pour des mesures que la Constitution réserve aux lois de financement.*

(2) *Cf. décision DC n°2004-510 du 25 janvier 2005 : « Considérant qu'aux termes du premier alinéa de l'article 38 de la Constitution : " Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi " ; qu'il résulte de cette disposition que seul le Gouvernement peut demander au Parlement l'autorisation de prendre de telles ordonnances. »*

c) Exiger un traitement responsable des déficits, une fois ceux-ci constatés

Lorsque les comptes de la dernière année écoulée auront été présentés sous la forme de tableaux d'équilibre, un excédent, un équilibre ou un déficit de chacune des branches des régimes obligatoires de base sera constaté. Un solde global, faisant la somme des différents soldes de chaque branche de chaque régime, apparaîtra ainsi. Pour autant, en l'état actuel du projet de loi organique, ce solde constaté ne sera pas discuté au-delà du simple constat de son existence.

Le solde de l'année écoulée peut avoir deux origines différentes :

— soit il constitue la conséquence de déséquilibres structurels, positifs ou négatifs, et son affectation rapide à une structure cantonnée, spécialisée dans la gestion des réserves s'il s'agit d'un excédent, ou au contraire dans la gestion de l'endettement s'il s'agit d'un déficit, sera un gage de transparence comptable et de saine gestion ;

— soit ce solde s'avèrera être un solde conjoncturel d'importance limitée, dû aux fluctuations cycliques de l'économie. Il pourrait alors éventuellement être laissé temporairement sur le compte courant de l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations ⁽¹⁾.

En tout état de cause, **prévoir le traitement du solde du dernier exercice clos obligerait le Gouvernement à informer le Parlement de manière régulière, tous les ans, de la manière dont les conséquences du déséquilibre financier de la sécurité sociale, positif ou négatif, sont gérées**, afin d'être aussi peu graves et aussi peu durables qu'il est possible dans l'hypothèse d'un déficit.

Cette procédure permettrait de sortir du schéma actuel du traitement du solde des régimes de base de sécurité sociale – la pratique actuelle étant « épisodique » et consistant à ne s'occuper des déficits accumulés que par à-coups, lorsque les frais financiers à la charge de l'ACOSS deviennent insupportables pour la trésorerie du régime général, et à transférer les déficits cumulés sur les générations futures.

La CADES a ainsi repris ⁽²⁾ en 1996 la dette de la sécurité sociale représentant les déficits cumulés du régime général jusqu'en 1993 (137 milliards de francs). Les déficits cumulés du régime général à la fin 1995 ainsi que le déficit de l'exercice 1997 et le déficit prévisionnel pour l'exercice 1998 ont été repris en 1998, soit 75 milliards de francs au 1^{er} janvier 1998 au titre de la dette cumulée du régime général, et, dans la limite de 12 milliards de francs, le déficit prévisionnel de 1998. Enfin, la troisième vague de transfert de dettes à la CADES correspond aux années 2003 et 2004, avec la prise en charge des exonérations de cotisations entrant dans le champ du FOREC (10 milliards d'euros au 1^{er} septembre 2004 au

(1) Ou bien même pourrait-il être envisagé de créer un Fonds de compensation inter-annuelle, accumulant des réserves de trésorerie lors des hauts de cycle et permettant de combler les déficits lors des bas de cycle.

(2) Article 4 de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

titre de la dette cumulée au 31 décembre 2003 ainsi que le déficit au 31 décembre 2004 dans la limite de 25 milliards d'euros) puis avec un transfert de la charge de financement de la branche maladie du régime général qui anticipe sur les déficits des années 2005 et 2006, dans la limite de 15 milliards d'euros pour l'ensemble des deux années ⁽¹⁾.

À la fin de l'année 2004, la Caisse avait remboursé 18 milliards d'euros de dettes sur les 103,8 milliards d'euros qui lui ont progressivement été transférés.

LES TRANSFERTS DE DETTES SUCCESSIFS À LA CADES

Date du transfert	Montant de la dette transférée
1996	137 milliards de francs
1998	75 + 12 milliards de francs
2004	10 milliards d'euros
2005	25 milliards d'euros
2005 et 2006	15 milliards d'euros (déficit prévisionnel)

Source : article 4 de l'ordonnance du 24 janvier 1996

D'autre part, la question du traitement responsable des déficits d'exécution est aussi celle de la durée d'amortissement de la dette qui s'accumule d'année en année. **Est-il raisonnable d'effectuer un transfert intergénérationnel de la charge de cette dette, qui n'a permis d'assurer que des dépenses courantes, au prix, au surplus, de frais financiers considérables, même en période de taux bas ⁽²⁾ ?**

Un bref rappel de l'histoire de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) permet de s'apercevoir que le transfert intergénérationnel de la dette sociale à cet organisme est le résultat d'une dérive progressive.

Lorsque la CADES est créée par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, c'est à l'origine pour une durée limitée à 13 ans et un mois. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 prolonge la durée d'existence de cette caisse de 5 ans. Enfin, la loi du 13 août 2004 relative à la réforme de l'assurance maladie a prolongé cette durée d'existence « *jusqu'à l'extinction* » de ses missions.

Dans le même temps, a été supprimée toute limite de temps à la perception de la contribution fiscale affectée à la Caisse.

À l'issue des exercices dont la loi a d'ores et déjà prévu la couverture du déficit prévisionnel, et à partir desquels les réformes structurelles de l'assurance-

(1) Au total, la CADES a ainsi repris une dette totale de près de 104 milliards d'euros (au 31 décembre 2004), et l'échéance prévue pour l'apurement, en l'état actuel et dans l'hypothèse où aucune autre dette ne lui serait transférée, est fixée à 2020.

(2) Au taux fixe annuel de 4 % correspondant aux plus récents emprunts réalisés, arrivant à terme dans seize ans., un emprunt de 1 milliard d'euros remboursé par annuités constantes génère 373 millions d'euros de frais financiers.

maladie adoptées en 2004 montreront leur plein effet, l'équilibre devrait toutefois pouvoir être atteint en rythme de croisière.

Il semblerait dès lors souhaitable de **revenir à la conception originelle du dispositif de cantonnement de la dette sociale au sein d'un organisme alimenté par une imposition exceptionnelle** (la Contribution au remboursement de la dette sociale) **permettant d'apurer la dette au moindre coût**, avec une recette assise sur une assiette dynamique **et avec une durée d'amortissement n'entraînant pas de transfert à la charge des générations futures**.

4. L'amélioration du contrôle *a posteriori*, complément nécessaire de l'objectif de bonne gestion de la sécurité sociale

La loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 a permis de préciser les modalités du contrôle de l'exécution des lois de finances et plus généralement des finances publiques, qu'il s'agisse du contrôle parlementaire ou de la mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement, confiée par la Constitution à la Cour des comptes.

Par cohérence, le projet de loi organique relatif aux lois de financement complète cette orientation pour ce qui concerne le contrôle de la sécurité sociale, et plus particulièrement de l'application des lois de financement.

En effet, dans la mesure où les acteurs nationaux du système social français se voient dotés, dans l'esprit de la réforme de l'assurance-maladie opérée par la loi du 13 août 2004, d'une délégation de gestion et d'une responsabilité accrues, il importe, en contrepartie, d'accroître les possibilités de contrôler *a posteriori* l'usage qu'ils en font.

En premier lieu, tirant les conséquences de la volonté du Parlement de disposer des moyens juridiques de développer sa mission de contrôle, le projet élève au rang organique les pouvoirs de contrôle des rapporteurs sur les projets de loi de financement des commissions des deux assemblées chargées des affaires sociales. Le Sénat a pris l'heureuse initiative de compléter cette disposition par **la faculté d'associer aux travaux de contrôle de chaque commission des membres de l'opposition**, confortant une orientation arrêtée, pour les finances de l'État, par la révision de la loi organique relative aux lois de finances en cours d'examen parlementaire.

Ce choix aurait pu aller jusqu'à la désignation systématique d'un membre de l'opposition dans le domaine d'attribution de chacun des rapporteurs de la majorité, et *vice-versa*, de façon à garantir que les mêmes domaines peuvent faire l'objet d'investigations tant de la part de la majorité que de l'opposition. Cette perspective aurait pu présenter le double avantage de crédibiliser le contrôle parlementaire en y impliquant mieux l'opposition, et en évitant, de ce fait, toute tentation d'une utilisation polémique et partielle d'informations dont seuls les

rapporteurs pourraient disposer. Il était toutefois difficile d'en inscrire le principe dans une loi organique, d'autant que la notion d'« opposition » n'est juridiquement pas définie.

Par ailleurs, la Cour des comptes sera également sollicitée pour contribuer, outre ses importants travaux qui nourrissent son rapport annuel sur l'application des lois de financement, à la réussite de la réforme organique. Ainsi, comme pour les comptes de l'État, la Cour sera appelée à certifier les comptes des caisses nationales du régime général, ceux de l'ACOSS ainsi que les comptes combinés des branches du régime général. Il pourrait être opportun de lui demander également, en sus du contrôle juridictionnel des comptes de leurs agents comptables tous les quatre ou cinq ans, de certifier les comptes des fonds nationaux concourant au financement des régimes obligatoires, et notamment du FSV, du FFIPSA et du FRR. Ainsi serait-on certain d'éviter tout doute sur la sincérité des comptes de ces établissements publics, qui ont pu naître dans un passé récent, s'agissant en particulier du défunt – et peu regretté – FOREC. Les comptes des autres organismes nationaux devront, pour leur part, être certifiés par appel à des prestataires privés. La certification par la Cour pourrait se traduire dans un rapport spécifique, qui devrait logiquement accompagner la publication des comptes correspondant, avant la fin de la session ordinaire du Parlement, voire avant le début du mois de juin.

De même, la Cour est-elle appelée à porter un jugement sur les tableaux d'équilibre des exercices clos soumis au Parlement, non pas pour les certifier, mais pour donner un avis sur leur cohérence. Pour éviter de multiplier les rapports, cet avis pourrait être utilement inclus dans le rapport annuel déjà prévu par les textes, et rendu public chaque année avant l'examen du projet de loi de financement pour éclairer le débat parlementaire.

La Cour pourra également, comme c'est déjà le cas aujourd'hui en application de l'article L. 132-3-1 du code de la sécurité sociale, introduit par la loi organique du 22 juillet 1996, être sollicitée par les commissions des affaires sociales des deux assemblées, pour répondre à des demandes d'enquête sur des thèmes particuliers. Le souci de cohérence juridique avec l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001 aurait pu conduire à relever au niveau organique ces dispositions d'application de la Constitution, en ajoutant, ainsi que l'a fait la réforme de 2001, un délai de réponse de huit mois. Ce délai demeurerait toutefois soumis à l'appréciation des autorités compétentes de la Cour des comptes. Le Conseil constitutionnel a émis cette réserve dans sa décision du 25 juillet 2001⁽¹⁾, destinée à préserver l'équilibre,

(1) *Considéran*ts :

« 107. Considérant, en second lieu, que les alinéas suivants de l'article 58 de la loi organique mettent à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, diverses obligations tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports ; que ces obligations doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ; qu'il en sera ainsi, en particulier, du délai mentionné au 2^o de l'article 58 ;

dans la mission d'assistance exigée par la Constitution de la Cour tant du Parlement que du Gouvernement, entre ces deux pouvoirs constitutionnels.

Enfin, le contrôle de l'application de la loi de financement est naturellement conditionné par la sincérité de la loi elle-même. Quel jugement porter sur une application honnête d'un ONDAM excessivement « volontariste » au point d'être qualifiable d'insincère ? La sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses doit également être garantie par des règles organiques suffisamment précises, à l'instar de celles posées par la loi organique relative aux lois de finances, pour servir de base, s'il est saisi, aux décisions du juge constitutionnel au-delà de sa jurisprudence fondée sur la seule erreur manifeste.

*

* *

La Commission a examiné le projet de loi au cours de sa séance du mercredi 13 avril 2005. Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale a eu lieu.

M. Michel Piron a tout d'abord souhaité connaître l'origine du taux de 0,75 % de dépassement de l'ONDAM retenu pour imposer au comité d'alerte sur les dépenses d'assurance-maladie de réagir. Il a ensuite demandé si le transfert du financement du déremboursement aux organismes de protection complémentaires, conduits alors à relever leurs cotisations, était véritablement dépourvu de tout effet sur les comportements des consommateurs de soins.

M. Xavier de Roux, président, a rappelé que l'objet du projet de loi organique n'était pas de prendre des mesures de financement de la sécurité sociale mais de déterminer une procédure de financement.

En réponse, le **rapporteur** a précisé que la loi avait prévu un taux maximum de 1 %, fixé postérieurement par un décret à 0,75 %, et que, s'agissant des mutuelles, leurs contrats d'adhésion prévoient un taux de couverture globale des dépenses de santé, l'organisme complémentaire étant appelé, le cas échéant, à se substituer à la sécurité sociale. Seules les mesures imposant de laisser aux patients une partie des dépenses à leur charge, tels que les « contrats responsables », sortent de cette logique. De manière générale, les baisses de taux de remboursement n'ont qu'un effet limité sur la consommation de soins des ménages, et se traduisent surtout par un relèvement global de la somme de leurs cotisations aux régimes obligatoires et aux assurances complémentaires, compte tenu du fait que le rapport des prestations versées sur les cotisations perçues est sensiblement inférieur pour les mutuelles que pour le régime général. Par ailleurs, il demeure une fraction des ménages qui ne dispose d'aucune protection complémentaire.

« 108. Considérant que, sous cette réserve, l'article 58 de la loi organique, à l'exception de son premier alinéa, n'est pas contraire à la Constitution ; »

Après avoir rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 de M. Jean-Marc Ayrault et la question préalable n° 1 du même auteur, la commission est passée à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article premier

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche imposant à l'État de compenser intégralement les exonérations ou les réductions de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ainsi que les réductions et abattements d'assiette.

Article premier

(art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)

Contenu et structure des lois de financement de la sécurité sociale

Le présent article a pour objet de redéfinir le contenu et la structure des lois de financement de la sécurité sociale.

Dans le droit en vigueur, l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale définit le contenu de ces lois de financement, en énumérant en son paragraphe I l'ensemble des dispositions qui doivent figurer dans la loi de financement de la sécurité sociale et en interdisant au paragraphe III l'existence de « cavaliers sociaux » (*i.e.* de dispositions qui ne sont pas prévues par la loi organique relative aux lois de financement et qui n'ont pas de rapport direct avec l'objet d'une loi de financement).

L'article L.O. 111-3 donne ainsi déjà à la loi de financement un périmètre délimité, borné, pour la protéger contre la présence de dispositions qui seraient extérieures à son objet et en troubleraient la lisibilité tout en profitant d'une procédure d'adoption accélérée, aussi bien que pour éviter que d'autres textes ne s'introduisent dans le domaine qui lui est réservé. Les cadres ainsi fixés doivent être respectés par le Gouvernement lors du dépôt du projet de loi de financement de l'année, au plus tard le 15 octobre, et lors du dépôt de ses amendements. Ils doivent également l'être par les parlementaires, dont les amendements sont soumis à un contrôle de recevabilité financière, au titre de l'article 40 de la Constitution ainsi que pour vérifier qu'il ne s'agit pas de « cavaliers sociaux ».

La rédaction de l'article L.O. 111-3 proposée par le présent article introduit une structure bipartite, largement inspirée de la structure des lois de finances, que devra désormais respecter toute loi de financement. En outre, si le paragraphe I indique toujours les mesures qui doivent obligatoirement figurer en loi de financement et ne peuvent figurer que dans une loi de financement, le paragraphe III énumère précisément les mesures susceptibles de figurer en loi de financement.

La redéfinition du contenu des lois de financement de la sécurité sociale, associée à une structuration plus rigoureuse, devraient permettre une meilleure analyse de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base qui constituent le système français de sécurité sociale.

Les précisions apportées en ce qui concerne le domaine partagé (*i.e.* les dispositions pouvant figurer en loi de financement, mais sans obligation ni exclusive) contribueront à garantir la stabilité des indications figurant en loi de financement et à éviter la multiplication des « cavaliers sociaux ». Enfin, la présence de garanties supplémentaires concernant les comptes sociaux renforcera la crédibilité des lois de financement.

1. Une loi bipartite donnant une vision plus exacte de l'équilibre financier de la sécurité sociale

a) Une première partie relative aux recettes et à l'équilibre financier

La première partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année doit comprendre un certain nombre de dispositions, qui sont énumérées au **A du I de l'article L.O. 111-3**.

Ces dispositions devant figurer en première partie de la loi de financement reprennent pour partie des dispositions, qui étaient déjà prévues en l'état du droit, relatives aux recettes de la sécurité sociale, mais assurent un tableau plus complet, à la fois plus détaillé et comprenant une vision de l'équilibre financier.

L'approbation d'un rapport, annexé au texte de la loi, **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 de dépenses maladies, pour les quatre années à venir (1° du A du I)**, remplace l'approbation d'un rapport sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs déterminant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. La différence majeure entre l'ancien rapport sur les orientations de la politique de santé et le nouveau rapport sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses est le caractère pluriannuel clairement affirmé du nouveau rapport, dont les prévisions devront s'harmoniser avec celles du rapport économique, social et financier joint au projet de loi de finances de l'année (*cf. infra* commentaire de l'article 2). Une autre différence est le caractère moins littéraire, et beaucoup plus financier, du nouveau rapport.

Le 2° du A du I de l'article L.O. 111-3 précité prévoit que la loi de financement « *détermine, pour l'année à venir, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* », conformément aux dispositions de l'article 34 de la Constitution. Cette détermination des conditions générales de l'équilibre se décline sous trois formes :

— **les prévisions de recettes** de la sécurité sociale pour l'année à venir sont présentées « **par branche** », pour l'ensemble des régimes obligatoires de base d'une part, de manière spécifique pour le régime général d'autre part (**a du 2° du A du I**). Chaque organisme concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale verra aussi ses recettes mentionnées isolément⁽¹⁾. Les recettes perçues par chaque branche de la sécurité sociale apparaîtront ainsi de manière claire et distincte ; elles ne seront plus présentées « par catégorie » et sans subdivision pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;

— **les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement qui peuvent recourir à des emprunts de trésorerie (c du 2° du A du I)** ne comprennent plus seulement les régimes obligatoires de base comptant plus de 20 000 cotisants, mais s'y ajoute l'ensemble des régimes obligatoires de base qui figureront chaque année sur une liste établie dans la loi de financement. En outre, la loi de financement précisera les plafonds de trésorerie pour chacun des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement ainsi concernés ;

— la principale nouveauté de la première partie de la loi de financement de l'année est l'existence de **tableaux d'équilibre (b du 2° du A du I)** retraçant, pour chaque branche des régimes obligatoires de base, pour chaque branche du régime général et pour chaque organisme concourant au financement des régimes de base de sécurité sociale, l'équilibre financier pour l'année entre les recettes perçues par ladite branche ou ledit organisme et les dépenses prévues pour cette branche ou cet organisme.

Enfin, parmi les nouvelles dispositions obligatoires de la loi de financement de l'année, deux portent plus spécialement sur les exercices en cours ou clos et permettent ainsi de ne pas limiter les lois de financement aux seules années à venir.

Il s'agit d'abord de **l'approbation des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos (1°bis [nouveau] du A du I)**. Ces tableaux d'équilibre, qui détaillent le résultat de gestion par branche pour les régimes obligatoires de base, le régime général et les organismes concourant au financement de ces différents régimes, sont prévus comme figurant en annexe de la loi de financement dans la nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-4 (*cf. infra* commentaire de l'article 2). La commission des Finances du Sénat avait proposé de faire figurer leur approbation au sein des dispositions obligatoires et exclusives de la loi de financement. Cet amendement ayant été adopté en première lecture, les tableaux d'équilibre du

(1) Les organismes qui concourent au financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) pour certaines dépenses de la branche vieillesse, le Fonds de financement des prestations sociales agricoles (FFIPSA) créé en loi de finances pour 2004 pour se substituer au BAPSA dans le financement du régime de sécurité sociale des exploitants agricoles. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) concourt également, pour une partie de ses dépenses, à ce financement pour l'année 2005, mais le prolongement de cette contribution est incertain.

dernier exercice clos ⁽¹⁾ seront approuvés dans la loi de financement de l'année. Ils auront pour ainsi dire la valeur d'une disposition de loi de règlement, assurant la continuité entre l'exercice en cours, l'exercice futur et l'exercice clos.

La seconde disposition est la **rectification, pour l'année en cours, des prévisions de recettes, des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses (3° du A du I)**. Cette rectification correspond au type de mesures que devrait comporter une loi de financement rectificative. Les lois de financement rectificatives ont été autorisées par la loi organique du 22 juillet 1996 au même titre que les lois de financement de l'année. Mais, depuis lors, si chaque année a vu le dépôt puis le vote d'une loi de financement de l'année, aucune loi de financement rectificative n'a jamais été déposée ni votée. C'est pour remédier à cette absence de lois de financement rectificatives que le présent projet de loi prévoit l'obligation pour la loi de financement de l'année d'être aussi une loi de financement rectificative de la précédente loi de financement de l'année. Cette disposition nouvelle prolonge la jurisprudence constitutionnelle, qui a accepté que de telles mesures rectificatives relatives à l'année en cours soient insérées dans la loi de financement pour l'année à venir ⁽²⁾.

Du fait que ces deux dispositions portent sur des exercices antérieurs à celui qui fait l'objet principal de la loi de financement (l'approbation des tableaux d'équilibre concerne l'année N-2 ; la rectification des prévisions et objectifs l'année N-1), la commission des Affaires sociales du Sénat avait adopté un amendement visant à distinguer trois parties au sein des lois de financement, la première étant consacrée à l'approbation des comptes de l'année précédente et à la rectification des prévisions pour l'année en cours, les deux autres parties reprenant par ailleurs la répartition prévue dans le projet de loi initial. Cet amendement n'a finalement pas été examiné en séance, mais il est certain qu'une distinction plus fine des différents aspects de la loi de financement (loi de règlement, loi rectificative et loi pour l'année) pourrait être intégrée dans la structure des lois de financement.

b) Une seconde partie relative aux objectifs de dépense

Les dispositions devant obligatoirement figurer en seconde partie de la loi de financement de l'année sont beaucoup moins nombreuses et elles sont relatives aux objectifs de dépense. Elles sont énumérées au **B du I de l'article L.O. 111-3**. Elles sont conçues en vue de rendre leur utilisation plus efficace par les parlementaires, dans le cadre de l'analyse de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

(1) C'est-à-dire de l'exercice N-2 pour une loi de financement de l'année N, qui est discutée et votée en fin d'année N-1.

(2) Dans sa décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001, le Conseil constitutionnel énonce le considérant suivant : « Considérant que le II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ne fait pas obstacle à la révision, par l'article 17 de la loi de financement pour 2002, des prévisions de recettes pour 2001, non plus qu'à celle, par les articles 70 et 72, des objectifs de dépenses des branches et de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour 2001 ».

Il s'agit d'abord de la fixation des **objectifs de dépenses par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que des objectifs de dépenses par branche du régime général (1° du B du I)**. En l'état du droit, ces objectifs de dépenses sont déjà fixés par branche, mais uniquement pour l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de 20 000 cotisants. Aussi, c'est à une généralisation que procède la nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-3. Désormais, les dépenses de tous les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, sans exception, figureront en loi de financement. C'est cette vision exhaustive des objectifs de dépense par branche, associée à une vision exhaustive des prévisions de recettes par branche en première partie, qui permet de faire figurer dans la première partie de la loi de financement des tableaux d'équilibre, contrairement à la situation actuelle.

La seconde modification concerne **l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (l'ONDAM)**. Cet objectif de dépenses, englobant l'ensemble des prestations légales pour les risques maladie, maternité et accidents du travail (à l'exclusion des indemnités journalières versées au titre de la maternité et des rentes d'accident du travail), qui a été prévu par la loi organique du 22 juillet 1996, permet de fixer chaque année pour l'année suivante un outil de suivi et de régulation des dépenses de santé.

Les ordonnances du 24 avril 1996 autorisent le Gouvernement à le décomposer librement, dans les 15 jours suivant la publication de la loi de financement. Il est ainsi décliné en quelques sous-objectifs :

- soins de ville ;
- établissements sanitaires ;
- établissements médico-sociaux ;
- outre-mer.

Ces objectifs sont eux-mêmes décomposés : l'objectif soins de ville comprend à la fois des « dépenses déléguées » (honoraires des professions de santé, transports sanitaires) et des dépenses appelées « autres soins de ville » (qui comprennent les médicaments, les dispositifs médicaux et les indemnités journalières) ; l'objectif « établissements médico-sociaux » comprend deux sous-enveloppes : « personnes âgées » et « personnes handicapées »...

Désormais, le vote du Parlement permettra non seulement de fixer l'ONDAM de l'ensemble des régimes obligatoires de base, mais aussi d'en détailler les sous-objectifs (**2° du B du I**). Le projet de loi précise à cet égard que la définition des composantes des sous-objectifs est uniquement d'initiative gouvernementale.

La fixation des sous-objectifs de l'ONDAM par le Parlement, dans le cadre d'un vote unique de ce dernier prévu par l'article 4 du présent projet de loi

organique, doit permettre aux assemblées d'opérer un contrôle plus efficace sur les données chiffrées figurant dans cet ONDAM.

La pratique du rebasage limite toutefois le contrôle de l'ONDAM par le Parlement. En effet, depuis la loi de financement pour l'année 2000, le nouvel ONDAM est établi chaque année en prenant comme base de référence le précédent ONDAM révisé⁽¹⁾, et non le précédent ONDAM initial. Dès lors, le taux de progression de l'ONDAM est artificiellement minoré.

Le projet de loi organique permet cependant aux parlementaires d'effectuer des transferts d'objectifs de dépenses entre sous-objectifs de l'ONDAM, en application du III de l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, résultant de la rédaction de l'article 4 du projet de loi. C'est pourquoi **il importe d'autant plus que les sous-objectifs soient suffisamment nombreux, afin de donner tout son rôle au Parlement.**

Pour résumer les principales innovations apportées par la réforme du contenu obligatoire de la loi de financement de l'année, il convient d'insister sur trois points :

— l'introduction de la pluri-annualité, par l'approbation d'un rapport quadriennal, l'approbation du tableau d'équilibre de l'exercice clos, la rectification des prévisions relatives à l'année en cours ;

— le choix d'une logique de solde budgétaire, avec la présence d'un tableau d'équilibre, enfin permise par la concordance des périmètres de recettes et des périmètres de dépenses envisagés ;

— un souci de précision plus grand, manifesté notamment par l'existence d'une liste des organismes pouvant recourir à l'emprunt avant l'article déterminant les plafonds autorisés, ainsi que la déclinaison de l'ONDAM en sous-objectifs dans la loi de financement elle-même.

2. Une loi de financement élargissant le domaine partagé et comportant de nouvelles exigences relatives aux comptes sociaux

Le paragraphe II de l'article L.O. 111-3 résultant du présent article précise la nature des lois de financement de la sécurité sociale. Ce paragraphe ne subit pas de modification substantielle par rapport à sa rédaction en vigueur datant du 22 juillet 1996, qui définissait déjà comme loi de financement de la sécurité sociale à la fois la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives. De même, le second alinéa du paragraphe II précise que les dispositions devant obligatoirement figurer en loi de financement de l'année

(1) L'ONDAM révisé diffère de l'ONDAM initial car il tient compte des transferts de dépenses intervenus en cours d'exercice.

(i.e. les dispositions énumérées au paragraphe I) ne peuvent être modifiées que par une autre loi de financement.

Le domaine obligatoire du paragraphe I est donc aussi, en vertu du paragraphe II, un domaine exclusif.

Le paragraphe II est le seul à mentionner la possibilité de lois de financement rectificatives, qui interviendraient en cours d'année pour apporter des modifications aux objectifs et prévisions établis dans la loi de financement de l'année. Néanmoins, il n'est pas précisé quelles sont les dispositions obligatoires et exclusives du paragraphe I qui peuvent, ou doivent figurer dans une loi de financement rectificative. On peut difficilement imaginer qu'une loi de financement rectificative, intervenant au cours de l'année correspondant à l'exercice dont elle traite, doive comporter des dispositions d'approbation des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos.

Le paragraphe III de l'article L.O. 111-3 envisage, pour sa part, toute une série de dispositions, qui peuvent figurer dans les deux parties de la loi de financement. En l'état actuel du droit, le paragraphe III pose une condition générale à la présence de dispositions autres que les dispositions obligatoires dans la loi de financement : il doit s'agir de « *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* ». Cette définition peu précise du domaine partagé (i.e. des dispositions pouvant figurer en loi de financement, sans être censurées par le Conseil constitutionnel en tant que « cavaliers sociaux ») est remplacée par une définition plus fine, puisqu'elle consiste en une énumération précise et limitative des dispositions pouvant figurer en loi de financement, indiquant à chaque fois la place que doit occuper la disposition concernée au sein de la structure bipartite de la loi de financement.

a) Un domaine partagé complétant le domaine exclusif

La première partie de la loi de financement peut comporter quatre types de dispositions facultatives.

La première catégorie de dispositions peut déjà figurer en loi de financement en l'état actuel du droit. Il s'agit en effet des dispositions affectant les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou bien relatives à l'affectation de ressources établies au profit de l'État (**1^o du A du III**). Cette seconde possibilité signifie qu'une ressource établie au profit de l'État pourra voir son affectation modifiée par une loi de financement de la sécurité sociale « *sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique du 1^{er} août 2001* », c'est-à-dire dès lors qu'une disposition de loi de finances aura au préalable affecté la ressource au profit de la sécurité sociale.

En revanche, les dispositions affectant les recettes de l'année **et des années ultérieures** des régimes obligatoires de base et des organismes concourant

à leur financement, ou relatives à l'affectation de ressources établies au profit de l'État, qui pourront figurer en première partie de loi de financement (**2° du A du III**), sont jusqu'à présent rigoureusement interdites, la loi de financement de la sécurité sociale ne pouvant comporter des mesures relatives aux exercices ultérieurs. Outre l'exigence que les affectations concernent à la fois l'année N et les années ultérieures, l'alinéa précise que ces dispositions devront présenter un caractère permanent, c'est-à-dire en pratique ne pas avoir de durée limitée dans le temps (en somme, valoir pour toutes les années N+X). Il faut donc pour ainsi dire un « double *continuum* » de l'affectation de recettes pour qu'elle puisse figurer en loi de financement : une affectation valant dès aujourd'hui et de manière permanente ⁽¹⁾.

Les dispositions indiquant la modification des règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, pourront figurer en loi de financement, sans que cette modification doive affecter directement l'équilibre financier des régimes obligatoires (**3° du A du III**). Cette modification des règles relatives aux cotisations et contributions n'est possible que pour autant que les règles en question relèvent du domaine législatif. Les règles qui relèvent du domaine réglementaire, notamment celles concernant les taux, ne pourront être modifiées par la loi de financement.

Enfin, les dispositions relatives à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et à la mise en réserve de recettes à leur profit sont conçues dans une perspective pluriannuelle. Il est en effet prévu que la mise en réserve peut affecter les recettes des années ultérieures dès lors qu'elles présentent un caractère permanent (**4° du A du III**). Ce quatrième type de dispositions facultatives pouvant figurer en première partie de la loi de financement permettra d'adopter des mesures relatives aux organismes spécifiquement chargés de la trésorerie de long terme : le Fonds de réserve des retraites (FRR), initialement rattaché au Fonds de solidarité vieillesse, chargé de constituer des réserves pour faire face à partir de 2020 au surcoût des régimes de retraite obligatoires de base ; la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) qui est chargée depuis 1996 d'apurer la dette sociale. Il serait cependant opportun d'améliorer la rédaction de l'alinéa, afin de bien préciser que les dispositions relatives aux organismes chargés de l'amortissement de la dette doivent permettre à une disposition de loi de financement non seulement de rembourser l'intérêt et le capital, mais aussi de prévoir une éventuelle reprise de nouvelles dettes. Il faut apporter la même précision en ce qui concerne les organismes chargés de la mise en réserve de recettes, pour permettre à une disposition de loi de financement non seulement de

(1) Ainsi, une disposition telle que celle qui figurait à l'article 15 de la loi de financement pour 2000 (institution d'une garantie de ressources au profit de la Caisse nationale des allocations familiales pour la période du 1^{er} janvier 1998 au 31 décembre 2002) sera encore censurée par le Conseil constitutionnel, ce dernier estimant « que la disposition contestée ne pourrait affecter les conditions générales de l'équilibre financier de la branche famille qu'en 2003 » (décision n° 99-422 DC du 21 décembre 1999) et la disposition en question n'étant dès lors pas caractérisée par le double continuum.

constituer des réserves, mais aussi de prévoir l'utilisation éventuelle de ces réserves accumulées, et notamment leur affectation future aux régimes de retraite.

Les dispositions facultatives de la première partie de la loi de financement peuvent ainsi contribuer à renforcer le caractère pluriannuel des prévisions de recettes et de l'équilibre financier.

La seconde partie de la loi de financement peut aussi bénéficier de dispositions y figurant de manière facultative.

Il s'agit d'abord des dispositions ayant un impact sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement, qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes (**1° du B du III**).

Peuvent aussi figurer en seconde partie de la loi de financement les dispositions ayant un impact sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes présentant un caractère permanent (**2° du B du III**). La possibilité d'envisager des dépenses permanentes répond à la possibilité d'envisager des recettes permanentes prévue au 2° du A du III. Cependant, une différence peut être relevée : les dispositions affectant les dépenses peuvent ne concerner que les années futures, tandis que les dispositions relatives à l'affectation des recettes doivent concerner « l'année et les années ultérieures ». Une autre différence concerne les organismes concourant au financement de la sécurité sociale qui peuvent voir des dispositions affectant leurs recettes ou modifiant leurs dépenses figurer en loi de financement : dans le cas des affectations de recettes, tous les organismes concourant au financement de la sécurité sociale sont concernés ; dans le cas des dispositions ayant un impact sur les dépenses, seules les dépenses affectant directement l'équilibre financier des régimes financés par ces organismes peuvent figurer en loi de financement.

La modification des règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base et des règles d'organisation et de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement peuvent aussi figurer dans la seconde partie de la loi de financement dès lors qu'elles ont « *pour objet ou pour effet d'améliorer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* » (**3° du B du III**). Cette nouvelle possibilité contribue à élargir le champ des lois de financement.

Enfin, pourront continuer à figurer (c'est en effet une possibilité qui existe déjà) en deuxième partie les mesures relatives au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement (**4° du B du III**). Cette formule vise à permettre au Parlement de prendre, dans le cadre d'une loi de financement, des mesures lui permettant de préciser son rôle. Cependant, la plupart des dispositions précisant le rôle du Parlement dans le cadre des lois de financement auront à l'avenir valeur organique, compte tenu de l'article 5 du présent projet de loi

organique, et ne pourront donc être modifiées ou précisées par voie législative ordinaire. Cet article 5 ne fait ainsi que conserver un principe que le Conseil constitutionnel avait déjà appliqué, lorsqu'il a censuré le second alinéa de l'article 43 de la loi de financement pour 1999 qui avait prévu qu'« *avant la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale par l'Assemblée nationale, le Parlement est informé de la répartition provisionnelle de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie* ». Le Conseil constitutionnel avait alors estimé que cet article « *a empiété sur le domaine réservé par la Constitution à la loi organique* »⁽¹⁾.

On voit donc que la part des dispositions facultatives mais susceptibles d'apporter une information complémentaire précieuse sur l'équilibre financier actuel et futur de la sécurité sociale n'est pas négligeable. Certaines dispositions, qui auraient auparavant été censurées comme des cavaliers sociaux, seront désormais acceptées en loi de financement par le Conseil constitutionnel : les affectations de recettes et les prévisions de dépenses dépassant le cadre annuel, les mesures d'organisation des risques et de gestion des régimes de sécurité sociale.

L'article L.O. 111-3 prévoit enfin au paragraphe IV un dernier type de dispositions, qui doivent figurer en loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agit des conséquences des dispositions législatives ou réglementaires qui affectent les recettes et les dépenses des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement ou chargés de l'amortissement de leur dette. Par parallélisme des formes avec la répartition des autres dispositions entre les deux parties de la loi de financement, il faudra envisager en première partie les conséquences des dispositions sur les prévisions de recettes et en deuxième partie les conséquences sur les objectifs de dépenses. Par ailleurs, le paragraphe IV indique que ces dispositions, obligatoires, devront figurer dans la plus prochaine loi de financement, c'est-à-dire soit dans la loi de financement annuelle suivante soit dans une loi de financement rectificative.

Le tableau récapitulatif qui suit résume le caractère obligatoire ou facultatif des différentes dispositions d'une loi de financement telles que les envisage le présent projet de loi.

**CARACTERE DES DISPOSITIONS FIGURANT EN LOI DE FINANCEMENT ANNUELLE
DE LA SECURITE SOCIALE**

Objet	Domaine obligatoire	Domaine partagé
Première partie		
Approbation du rapport quadriennal (1° du A du I)	<i>oui</i>	
Approbation des tableaux d'équilibre du dernier exercice clos (1° bis du A du I)	<i>oui</i>	
Prévision de recettes par branche (a du 2° du A du I)	<i>oui</i>	
Tableaux d'équilibre par branche (b du 2° du A du I)	<i>oui</i>	
Liste des régimes et organismes habilités à emprunter et plafonds d'emprunt (c du 2° du A du I)	oui	
Rectification des prévisions de recettes, tableaux d'équilibre et objectifs de dépenses pour l'année en cours (3° du A du I)	oui	

(1) *Considérant 33 de la décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998.*

Objet	Domaine obligatoire	Domaine partagé
Affectation des recettes de l'année (1° du A du III)		oui
Affectation permanente de recettes (2° du A du III)		oui
Modification des règles de contribution et cotisation (3° du A du III)		oui
<i>Amortissement de la dette et mise en réserve de recettes (4° du A du III)</i>		<i>oui</i>
<i>Conséquences des dispositions susceptibles d'affecter les recettes (IV)</i>	<i>oui</i>	
Seconde partie		
Objectifs de dépense par branche (1° du B du I)	oui	
ONDAM et <i>ses sous-objectifs</i> (2° du B du I)	oui	
Dispositions ayant un impact sur les dépenses de l'année (1° du B du III)		oui
<i>Dispositions ayant un impact permanent sur les dépenses (2° du B du III)</i>		<i>oui</i>
<i>Modification des règles de gestion des risques et des règles d'organisation et de gestion interne (3° du B du III)</i>		<i>oui</i>
Contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement (4° du B du III)		oui
Conséquences des dispositions susceptibles d'affecter les dépenses (IV)	oui	

NB En ***italique et gras*** apparaissent les dispositions nouvelles prévues par le projet de loi dans le champ des lois de financement de l'année

Ce tableau permet de constater clairement l'élargissement du champ couvert par les lois de financement de la sécurité sociale. Toutes autres dispositions figurant dans une loi de financement rentreront dans la catégorie dite des « cavaliers sociaux » et seront en principe censurées par le Conseil constitutionnel.

Il faut cependant ajouter que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il juge de la constitutionnalité d'articles qui lui ont été déférés par les parlementaires, pose une exigence de « préalable parlementaire » pour les amendements qui constitueraient des cavaliers sociaux : leur recevabilité au regard du domaine défini à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale doit avoir été contestée au cours de la procédure parlementaire pour qu'ils puissent être censurés par le juge constitutionnel ⁽¹⁾. Par contre, lorsqu'il se saisit d'office d'une disposition de la loi de financement, le Conseil constitutionnel ne s'estime pas lié par cette condition.

b) Les nouvelles exigences relatives aux comptes sociaux

La réforme constitutionnelle du 22 février 1996 a introduit dans la Constitution un nouvel article 47-1, dont le cinquième et dernier alinéa 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.* ». Cette formule, très proche de celle employée au dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution relatif aux lois de finances, indique que la Cour des comptes est investie de la même mission d'assistance. Cependant, alors qu'il s'agit de participer au contrôle de *l'exécution* des lois de finances, est visé le contrôle de *l'application* des lois de financement.

(1) Cette exigence, qui avait été formulée dès la décision n° 96-384 DC du 19 décembre 1996 sur le premier projet de loi de financement de la sécurité sociale, a été réaffirmée dans la décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, où il est dit que le Conseil constitutionnel « ne peut être directement saisi de la conformité d'une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale à l'article L.O. 111-3 précité lorsque cette disposition est issue d'un amendement dont la question de la recevabilité n'a pas été soulevée selon la procédure prévue par le règlement de celle des assemblées du Parlement devant laquelle cet amendement a été déposé, dès lors que les parlementaires qui soulèvent un tel grief appartiennent à cette assemblée ».

La mission d'assistance de la Cour des comptes en matière de loi de finances est précisée à l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001. En matière de loi de financement, la loi organique du 22 juillet 1996 a introduit dans le code des juridictions financières deux articles précisant le rôle de la Cour des comptes : l'article L.O. 132-3 prévoit la remise annuelle d'un rapport ; l'article L. 132-3-1 précise que la commission parlementaire compétente peut demander à la Cour des comptes des enquêtes sur les organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle.

L'introduction d'un cinquième paragraphe dans l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale vise à assigner **une mission complémentaire à la Cour des comptes** : la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général.

Cette certification est une des obligations de la Cour des comptes en ce qui concerne les comptes de l'État (5^o de l'article 58 de la loi organique du 1^{er} août 2001), pour lesquels cette exigence de certification est toutefois récente. Auparavant, l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 exigeait une déclaration générale de conformité. L'inspiration de la nouvelle formule provient du code de commerce, dont l'article L. 225-235 prévoit que les « *commissaires aux comptes certifient que les comptes annuels sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle du résultat des opérations de l'exercice écoulé ainsi que de la situation financière et du patrimoine de la société à la fin de l'exercice* ». La Cour des comptes s'est ainsi vu confier vis-à-vis de l'État un rôle analogue à celui d'un commissaire aux comptes pour une société anonyme. Le paragraphe V de l'article L.O. 111-3 confère le même rôle à la Cour des comptes pour les comptes des caisses nationales et les comptes combinés du régime général.

Par comptes combinés, il faut entendre un compte qui fait la somme des comptes des organismes de base rattachés à la même branche du même régime ⁽¹⁾. Le régime général compte quatre comptes combinés :

— le compte combiné de la branche allocations familiales, faisant la somme des comptes des caisses d'allocations familiales (CAF), et des autres organismes gérant des prestations familiales légales ;

— le compte combiné de la branche maladie, faisant principalement la somme des comptes des caisses primaires et des caisses régionales d'assurance maladie (CPAM et CRAM) et des organismes gérant des prestations pour le compte du régime général ;

— le compte combiné de la branche vieillesse, faisant, pour l'essentiel, la somme des comptes des caisses régionales d'assurance maladie (CRAM) relatifs à l'assurance vieillesse ;

(1) *En effet, l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale dispose à son deuxième alinéa : « Les comptes annuels et infra-annuels des organismes de base de sécurité sociale, présentés par l'agent comptable, établis sous sa responsabilité et visés par le directeur, sont transmis à l'organisme national chargé de leur centralisation. Ce dernier valide ces comptes et établit le compte combiné de la branche ou de l'activité de recouvrement, ou du régime. ».*

— le compte combiné de la branche accident du travail, faisant notamment la somme des comptes des CPAM relatifs aux accidents du travail.

À ces quatre comptes combinés, il faudrait ajouter la mention des comptes de la « cinquième branche » (la branche recouvrement), faisant la somme des comptes des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF).

Les autres comptes qui seront également certifiés seront les comptes des cinq caisses nationales du régime général. À l'inverse, la vingtaine de caisses nationales qui ne sont pas rattachées au régime général ⁽¹⁾ ne bénéficieront pas de cette certification. Dans la mesure où le législateur souhaite ne demander à la Cour des comptes que la certification des comptes des caisses nationales du régime général, il conviendra que la plus prochaine loi de financement traite du cas des autres caisses nationales, pour le renvoyer à un commissariat aux comptes privé, ce que font d'ailleurs déjà partiellement certains organismes, à l'instar de la MSA, du moins pour ses dépenses de gestion administrative. **Votre rapporteur a souhaité attirer l'attention du Gouvernement sur le fait que cette certification présentera toutefois un coût potentiellement non négligeable** pour les organismes qui seront astreints à l'autofinancer.

De la même manière que pour la certification des comptes de l'État, la présente disposition organique ne précise pas quel serait l'effet d'une absence de certification.

Le troisième alinéa de l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 dispose : « *Les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière.* ». Par analogie avec cette exigence, l'article 64 de la loi de financement pour 2005 a inséré dans le code de la sécurité sociale un article L. 114-6 dont le premier alinéa indique 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.* ». Par analogie avec la loi organique relative aux lois de finances, la commission des Finances du Sénat a estimé que cet alinéa de l'article L. 114-6 devait avoir valeur organique et l'amendement proposé en première lecture afin d'insérer cette disposition dans le paragraphe V de l'article L.O. 111-3 a été adopté par la Haute Assemblée, qui a abrogé dans le même temps ledit article L. 114-6.

(1) Parmi les plus connues et les plus importantes de ces caisses nationales, peuvent être citées l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce (ORGANIC), la Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale (CANCAVA), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), la Mutualité sociale agricole (MSA), la Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes (CANAM). Pour la Mutualité sociale agricole, qui assure à la fois le régime de base des exploitants agricoles et celui des salariés agricoles, il faudra deux certifications distinctes des deux comptes.

Ainsi qu'il est précisé à l'article 7 du présent projet de loi organique, les dispositions du paragraphe V de l'article L.O. 111-3 n'entreront en vigueur qu'à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, c'est-à-dire en septembre 2007. Ce délai est nécessaire pour permettre à la Cour des comptes de mettre en place ses procédures de certification des comptes portant sur le premier exercice pouvant être clos dans le cadre de la nouvelle loi organique, c'est-à-dire des comptes de l'année 2006.

En revanche, le projet de loi n'a pas prévu de « transposer » au cas du contrôle parlementaire de l'exécution des lois de financement les autres modalités d'assistance exigible de la Cour des comptes, fixées par les 1^o et 2^o de l'article 58 précité pour le contrôle budgétaire, sous la forme d'une obligation de prêter assistance aux commissions chargées des finances qui la demandent et de répondre dans un délai de huit mois à toute demande d'enquête de leur part⁽¹⁾. En droit, l'assistance prévue par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, dans une rédaction analogue à celle de son article 47 relatif aux lois de finances, est cependant déjà traduite par une disposition législative ordinaire. En effet, l'article L. 132-3-1 du code des juridictions financières, intégré dès l'origine des lois de financement par l'article 2 de la loi du 22 juillet 1996, 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* ».

Il aurait pu être jugé utile, ne fût-ce que par cohérence juridique, de relever au niveau organique ces dispositions d'application de la Constitution, à l'instar de ce qui a été prévu par la loi organique du 1^{er} août 2001. Certes, dans sa décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996, le Conseil constitutionnel avait jugé que « *cette disposition [n'était] pas spécifiquement liée aux conditions dans lesquelles sont votées les lois de financement de la sécurité sociale ; que dès lors elle ne revêt pas un caractère organique* ». Mais sa décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, plus récente, sur la loi organique du 1^{er} août 2001, semble avoir infirmé cette position, en admettant le caractère organique des dispositions de l'article 58 qu'il a jugées conformes à la Constitution. Par ailleurs, par rapport au dispositif en vigueur de l'article L.132-3-1 du code de la sécurité sociale, la loi organique de 2001 présente l'avantage d'enserrer les réponses de la Cour aux demandes d'enquête formulées par les commissions parlementaires dans un délai déterminé,

(1) « 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^o 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^o 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 ; »

sous les réserves formulées par le considérants 107 et 108 de la décision du Conseil constitutionnel⁽¹⁾.

*

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur (**amendements n°31 et 32**) ayant pour objet, respectivement, de structurer la loi de financement en quatre parties, en individualisant la partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.

Puis elle a *rejeté* deux amendements de M. Christophe Caresche, soumettant respectivement à l'approbation du Parlement l'annexe précisant le périmètre de l'ONDAM, sa décomposition en sous-objectifs et le niveau de compensation retracé dans l'annexe relative aux exonérations de charges sociales, après que le rapporteur eut rappelé que le Conseil d'État, dans une décision de 1999, n'avait reconnu aucune valeur normative à ce type de documents.

La Commission a ensuite *adopté* un amendement de coordination (**amendement n° 33**) et un amendement de précision (**amendement n° 34**) du rapporteur.

En revanche, elle a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant de faire approuver le tableau d'équilibre de la CADES en première partie de la loi de financement.

Puis la Commission a *adopté* quatre amendements du rapporteur :

— le premier (**amendement n° 35**) contraignant la partie de la loi de financement relative au dernier exercice clos à prévoir les conditions d'emploi des excédents ou de couverture des déficits de ce dernier exercice clos ;

— le deuxième (**amendement n° 36**) indiquant ce que doit comprendre la partie de la loi de financement relative à l'année en cours ;

— le troisième (**amendement n° 37**) introduisant dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale le principe de sincérité des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses ;

(1) « Considérant, en second lieu, que les alinéas suivants de l'article 58 de la loi organique mettent à la charge de la Cour des comptes, dans sa mission d'assistance au Parlement, diverses obligations tenant notamment à la réalisation d'enquêtes et au dépôt de rapports ; que ces obligations doivent être interprétées au regard du dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution, aux termes duquel : « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances » ; que, par suite, il appartiendra aux autorités compétentes de la Cour des comptes de faire en sorte que l'équilibre voulu par le constituant ne soit pas faussé au détriment de l'un de ces deux pouvoirs ; qu'il en sera ainsi, en particulier, du délai mentionné au 2° de l'article 58 ;
« Considérant que, sous cette réserve, l'article 58 de la loi organique, à l'exception de son premier alinéa, n'est pas contraire à la Constitution ; »

— le quatrième (**amendement n° 38**) prévoyant un plus grand degré de précision dans la présentation des prévisions de recettes, par catégories et non seulement par branches.

Puis elle a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche incluant les recettes de la CADES dans la première partie de la loi de financement. Le rapporteur ayant souligné que la Constitution limitait l'objet des lois de financement à la sécurité sociale, ce qui exclut des organismes tels que la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), elle a *rejeté* un amendement du même auteur incluant cette caisse dans le champ des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Elle a également *rejeté* trois amendements du même auteur incluant respectivement le Fonds de réserve des retraites (FRR), le Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et la CADES, dans le champ des régimes obligatoires.

La Commission a *adopté* deux amendements de coordination du rapporteur (**amendements n°s 39 et 40**) sur la structuration des lois de financement en quatre parties.

Elle a ensuite *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche, imposant d'une part à la loi de financement de fixer, par branche et par sous-objectif, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires et ceux du régime général, et définissant d'autre part la notion de sous-objectif.

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 41**) prévoyant que les objectifs de dépenses fixés par les lois de financement concerneront les organismes concourant au financement des régimes de base de la sécurité sociale, afin d'instaurer un parallélisme entre les indications concernant les prévisions de recettes et celles concernant les objectifs de dépenses.

Le rapporteur ayant rappelé que l'objet des lois de financement était constitutionnellement limité et estimé que la loi organique ne devait mentionner que les dispositifs pérennes alors que la CNSA ne contribuera au financement des régimes de sécurité sociale que pour une période limitée dans le temps, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche proposant d'identifier les dépenses à la charge de la CNSA lors du vote de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

Elle a *rejeté* quatre amendements du même auteur, le premier proposant que les dépenses à la charge du FSV soient identifiées de la même manière que celle des régimes obligatoires, le deuxième précisant que l'ONDAM pris en compte par la loi de financement est un objectif « médicalisé », le troisième imposant la fixation de l'ONDAM après avis de la Conférence nationale de santé et le quatrième incluant la CNSA dans le calcul de l'ONDAM.

La Commission a été saisie d'un amendement de M. Christophe Caresche limitant la définition du sous-objectif à une modalité de prise en charge particulière du risque maladie. Le rapporteur a fait observer que la définition

proposée était peu satisfaisante et qu'elle n'avait pas sa place dans la loi organique ; il a cependant estimé qu'il était de son domaine d'en fixer le nombre, en précisant qu'il proposera de fixer à dix le nombre minimal de sous-objectifs et d'imposer au Gouvernement de présenter au Parlement leurs éventuels changements de périmètre afin de laisser de la souplesse dans la définition de leur contenu et d'encourager le Gouvernement à un effort de précision.

Répondant à une question de M. Michel Piron, il a précisé que ces sous-objectifs pourraient correspondre, par exemple, aux dépenses d'honoraires de médecine générale, de médecine spécialisée, à celles des indemnités journalières, de médicament, de transport sanitaire, des hôpitaux publics, des cliniques privées, des établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou dépendantes et pour adultes handicapés ou enfants inadaptés ou encore aux dépenses des départements d'outre-mer.

La Commission a *rejeté* l'amendement de M. Christophe Caresche, ainsi qu'un amendement du même auteur précisant que la définition des sous-objectifs de l'ONDAM pouvait être d'initiative parlementaire.

Le rapporteur a alors présenté l'amendement visant à garantir un nombre minimal de dix sous-objectifs au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et rappelé l'intérêt que présenterait ce degré de précision, non seulement pour l'information du Parlement, mais aussi pour l'action du Gouvernement. La Commission a *adopté* cet amendement (**amendement n° 42**).

Puis elle a *rejeté* quatre amendements de M. Christophe Caresche, le premier prévoyant la définition d'enveloppes régionales, le deuxième imposant de fixer dans la loi de financement un objectif national de couverture des dépenses de santé par les régimes obligatoires de base, le troisième et le quatrième imposant que soit prévu dans la seconde partie de la loi de financement l'ensemble des dispositions ayant un impact sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes qui, concourant à leur financement, affectent directement l'équilibre financier de ces régimes.

La Commission a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur (**amendements n^{os} 43 et 44**), le premier ayant pour objet de limiter le champ des lois de financement rectificatives, le second, de coordination avec la quadripartition des lois de financement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche permettant de prévoir dans la loi de financement de l'année des mesures n'affectant que les recettes des années ultérieures à celle directement concernée par la loi de financement. Elle a également *rejeté* deux amendements du même auteur, le premier incluant dans le champ de la loi de financement les dispositions modifiant l'affectation d'une recette qui se trouverait préalablement majoritairement affectée à la sécurité sociale, le second faisant passer du pouvoir

réglementaire au pouvoir législatif la responsabilité de fixer les taux des cotisations sociales.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 45**) ayant pour objet de rédiger avec plus de précision la disposition permettant aux lois de financement de comporter des mesures relatives à la CADES et au FFR.

Puis le rapporteur a présenté un amendement ouvrant au Gouvernement la possibilité de demander en loi de financement de l'année une habilitation à prendre par voie d'ordonnances des mesures permettant d'assurer le respect des tableaux d'équilibre, dans le cas où l'évolution des dépenses ou des recettes en cours d'année s'avérerait incompatible avec les tableaux d'équilibre votés en loi de financement. Le rapporteur, tout en soulignant les réticences du Gouvernement à l'égard d'une disposition qui lui donnerait pourtant des capacités d'action plus grandes et susceptibles d'être mises en œuvre plus rapidement, a exposé que cet amendement lui paraissait conforter la portée du vote des tableaux d'équilibre, dans la mesure où il offrirait au Gouvernement les moyens de rester fidèle à ce vote. La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 46**), ainsi qu'un amendement de coordination (**amendement n° 47**) et un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 48**).

Le rapporteur a ensuite présenté un amendement permettant d'harmoniser entre elles les dispositions pluriannuelles ayant un impact permanent sur les dépenses ou sur les recettes qui pourront figurer en loi de financement, en précisant qu'il serait excessif qu'une loi de financement pour l'année N puisse comporter des dispositions relatives aux dépenses ne prenant effet qu'à compter de l'année N+2 ou N+3. M. Jérôme Lambert a regretté que la dimension prospective des lois de financement soit ainsi contestée. Le rapporteur a rappelé que cette dimension n'était pas niée mais au contraire valorisée par l'ensemble du projet de loi organique, comme l'illustre le rapport annexé qui comprendra des prévisions quadriennales. La Commission a alors *adopté* cet amendement (**amendement n° 49**) ainsi qu'un autre amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 50**).

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche permettant aux dispositions modifiant les règles de gestion des risques par les régimes obligatoires de base, même lorsqu'elles n'améliorent pas les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, de figurer dans la seconde partie des lois de financement de la sécurité sociale, le rapporteur ayant jugé excessif un tel élargissement du contenu de la seconde partie de ces lois. Elle a revanche *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 51**) maintenant le lien des mesures pouvant figurer dans la loi de financement en vertu du 3° du B du III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale avec les conditions générales de l'équilibre financier, ainsi qu'un amendement rédactionnel du même auteur (**amendement n° 52**).

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant l'inscription en loi de financement de la sécurité sociale de toute mesure législative transférant à la sécurité sociale une charge de l'État ou privant la sécurité sociale d'une recette au profit de l'État, le rapporteur ayant estimé que l'essentiel était de mieux maîtriser la dette de la sécurité sociale plutôt que d'éviter de tels transferts.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que les dispositions relatives aux contributions et cotisations finançant les régimes de base de la sécurité sociale, ainsi que les organismes s'y rattachant, ne peuvent être inscrites qu'en loi de financement, le rapporteur ayant jugé trop rigide l'institution de ce « monopole » au profit des lois de financement.

La Commission a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 53**) ayant pour objet d'harmoniser la codification des dispositions relatives à la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement dans le cadre des lois de financement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche visant à élargir la mission d'assistance confiée à la Cour des comptes en matière de loi de financement, en prévoyant que celle-ci est tenue de répondre aux demandes d'assistance formulées par le président et les rapporteurs de la commission de chaque assemblée chargée des lois financement.

La Commission a *adopté* deux amendements du rapporteur (**amendements n°s 54 et 55**), le premier permettant de rassembler au sein d'un seul paragraphe de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale l'ensemble des modalités de la mission d'assistance au Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-1 de la Constitution, le second tirant les conséquences de l'introduction en loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du principe de sincérité des comptes des régimes obligatoires de base.

Puis, la Commission a *adopté* l'article 1^{er} *ainsi modifié*.

Avant l'article 2

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche, visant à soumettre les lois de financement à une obligation de sincérité dans la présentation de l'ensemble des ressources et des charges des organismes de sécurité sociale, le rapporteur ayant rappelé que cet amendement était déjà satisfait par son amendement modifiant l'alinéa 2° du A du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

Puis, la Commission a *rejeté* deux amendements du même auteur visant à rendre obligatoire le dépôt par le Gouvernement, dans un délai de quinze jours, d'un projet de loi de financement rectificative, le premier dès lors que les prévisions de recettes et de dépenses effectuées dans le cadre de la commission

des comptes de la sécurité sociale démontrent un décalage significatif avec les objectifs fixés dans la loi de financement, le second lorsqu'il est avéré que l'équilibre retracé dans l'un des tableaux d'équilibre financier des comptes de la sécurité sociale ne sera pas respecté, le rapporteur ayant jugé une telle injonction inconstitutionnelle.

La Commission a également *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant l'examen chaque année par le Parlement de lois de règlement de la sécurité sociale, le rapporteur ayant considéré que cette proposition allait à l'encontre de la logique du dispositif proposé dans le projet de loi organique.

Article 2

(art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale)

Documents annexés à la loi de financement de la sécurité sociale

Le présent article a pour objet de fixer une nouvelle liste d'annexes et documents à joindre à chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale.

À l'heure actuelle, l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale prévoit la présence de quatre types de documents :

— 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 de la sécurité sociale (paragraphe I) ;

— sept annexes, numérotées de *a* à *g* (paragraphe II) ;

— le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (paragraphe III) ;

— tous les trois ans, la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres (paragraphe IV).

Ces différents documents, conçus dès l'origine pour donner aux parlementaires les informations complémentaires nécessaires pour garantir l'intelligibilité et l'appréciation précise des données financières de la loi de financement de la sécurité sociale, ne font pas l'objet d'un vote (à l'exception du premier, puisque le rapport est approuvé par un article de la loi de financement). Ces documents ne sont pas non plus amendables (à l'exception, là encore, du premier, qui est souvent amendé par les parlementaires). Aucun de ces documents n'a de valeur normative : ils ne sont opposables à personne, y compris le rapport annexé qui est pourtant amendé ⁽¹⁾ et soumis au vote.

(1) L'absence de valeur normative du rapport annexé a été confirmée par la jurisprudence administrative (arrêt Rouquette, Conseil d'État, 5 mars 1999).

Enfin, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent prévoir l'ajout d'autres documents en annexe à la loi de financement. Par exemple, le I de l'article 28 de la loi de financement pour 1999 prévoyait qu'un « *rapport sur l'état de la santé bucco-dentaire de la population* » soit joint à l'une des annexes. Le Conseil constitutionnel a censuré cette disposition, au motif que « *seule la loi organique peut déterminer les rapports qui doivent être annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale* »⁽¹⁾. Cette décision du Conseil constitutionnel a eu pour effet de geler complètement la liste des annexes : sauf modification expresse de la loi organique, toutes les annexes prévues doivent être fournies, même si l'une d'entre elles s'avère inutile, et aucune autre annexe, dont l'utilité pourrait cependant être supérieure, ne peut être ajoutée.

La nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-4 substitue à l'ancien rapport, plutôt littéraire, sur les orientations de la politique de santé un rapport essentiellement financier, décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses (paragraphe I).

L'article, dans sa nouvelle rédaction, prévoit des annexes plus nombreuses (14, après que le Sénat a rajouté 5 annexes aux 9 initialement prévues par le présent projet de loi organique) et permettant d'obtenir plus d'informations (paragraphe II). Cette nouvelle rédaction prévoit aussi un plus grand nombre de rapports joints relatifs aux comptes des organismes de sécurité sociale (paragraphe III).

Cette évolution des documents joints au projet de loi de financement est conçue pour aller de pair avec l'évolution du contenu des lois de financement

1. Le rapport sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses

Le rapport qui sera approuvé en loi de financement chaque année ne sera plus 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* », mais 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 de dépenses d'assurance maladie], pour les quatre années à venir* ». Sur le plan formel, le nouveau rapport conserve le même statut que le précédent rapport : accompagnant le projet de loi de financement, il est approuvé par un article dudit projet et peut être annexé. Sa valeur normative est très certainement la même, c'est-à-dire inexistante. Mais c'est à la fois en termes de contenu et en termes de durée que la différence est importante.

En termes de durée, **la dimension pluriannuelle – quadriennale– du rapport devient une obligation**, alors que jusqu'à présent toute disposition pluriannuelle était impossible en loi de financement. Le Conseil constitutionnel,

(1) *Considérant de la décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998.*

dans sa décision sur la loi relative à l'assurance maladie de l'été dernier (décision n° 2004-504 DC du 12 août 2004), avait rappelé qu'une loi de financement de la sécurité sociale ne peut approuver un « cadrage financier pluriannuel » tant que ne sera pas modifiée la loi organique du 22 juillet 1996. Le nouveau cadrage financier pluriannuel, introduit par le présent projet de loi organique en loi de financement, est justifié et conforté par l'existence d'un autre rapport, qui comporte aussi un étalonnage quadriennal, joint au projet de loi de finances pour l'année : le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la Nation, prévu par l'article 50 de la loi organique relative aux lois de finances. L'exigence, au paragraphe I de l'article L.O. 111-4 précité, d'une cohérence entre les prévisions établies dans le rapport sur la sécurité sociale et celles présentées dans le rapport économique, social et financier, doit contribuer à améliorer l'exactitude et la prévisibilité de l'évolution des finances sociales à moyen terme.

En termes de contenu, le nouveau rapport exigé se limite plus rigoureusement que le précédent rapport aux seules questions de financement de la sécurité sociale.

2. Des annexes au contenu amélioré

La présence d'annexes jointes à chaque projet de loi de financement de la sécurité sociale est strictement encadrée par le **paragraphe II de l'article L.O. 111-4** du code de la sécurité sociale. Aucune annexe ne pourra accompagner un projet de loi de financement de la sécurité sociale si elle n'est pas mentionnée dans ce paragraphe.

a) Les annexes prévues par le projet de loi initial

Les neuf annexes prévues dans le projet de loi organique déposé par le Gouvernement permettent d'introduire dans la loi de financement une logique opérationnelle, quelque peu similaire à celle existant pour les lois de finances depuis la réforme organique de 2001.

L'**annexe prévue au 1°** du II doit présenter « *pour les années à venir les programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux recettes et aux dépenses de chaque branche* ». Il est précisé que cette annexe devra comporter « *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* ». Cette annexe est donc à la fois une sorte de projet annuel de performance (pour le futur) et une sorte de rapport annuel de performance (pour les années antérieures), au sens donné à ces termes par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Ce double aspect justifie pleinement que l'article 7 n'exige la présence de cette annexe qu'à partir de la loi de financement pour 2008, dans la mesure où une telle annexe requiert une préparation pluriannuelle, les premières années ne permettant pas encore d'exposer les résultats atteints.

Cette annexe s'inscrit pleinement dans la logique opérationnelle qui avait été initiée en 1996, lorsque l'ordonnance du 24 avril 1996 a rendu possible la signature de conventions d'objectif et de gestion, pour une durée de trois ans, entre l'État et les caisses nationales. Les programmes de qualité et d'efficience qui seront définis dans cette annexe incluront des objectifs plus nombreux que les conventions d'objectif et de gestion (qui ne contiennent que des objectifs relatifs à la gestion des régimes). Ces programmes concerneront en effet l'ensemble des politiques de branche. En ce sens, ils ne viendront pas contredire les conventions en question mais auront plutôt tendance à les conforter.

L'annexe prévue au 2° du II doit rendre compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de l'année en cours ainsi que des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations. Ce second aspect de l'annexe permettra de connaître plus précisément les mesures de modernisation des Unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Le premier aspect de l'annexe, qui correspondra à l'ancienne annexe *b*, aura une valeur d'indicateur du degré d'efficacité de la précédente loi de financement à mi-parcours.

L'annexe prévue au 3° du II détaille, par catégories et par branches, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que, plus précisément, celles du régime général et des régimes de non-salariés. Il peut paraître étonnant, alors que le contenu de la loi de financement opère une tripartition régimes obligatoires de base/régime général/organismes concourant au financement de ces régimes dans les dispositions relatives aux recettes, aux dépenses et à l'équilibre, que l'annexe 3°, qui portera sur les recettes, se fonde sur une tripartition différente régimes obligatoires de base/régime général/régimes de non-salariés.

L'annexe prévue au 4° du II assure le recensement des mesures de réduction, d'exonération, de réduction de l'assiette et d'abattement portant sur les cotisations ou contributions de sécurité sociale. Elle permettra ainsi de s'assurer que l'État ne transfère pas indûment une charge supplémentaire sur le système de sécurité sociale en réduisant les recettes de ce système sans assurer des ressources équivalentes permettant de compenser cette réduction. En effet, il est précisé que l'annexe devra mentionner les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours, évaluer l'impact financier de ces mesures et indiquer les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu. En ce sens, cette annexe permettra de vérifier le respect de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que « *toute mesure de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale [...] donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'État* ».

Il est cependant possible de se demander si cette annexe ne sera pas redondante avec le rapport sur les conditions d'application de l'article L. 131-7,

que l'article L. 131-8 du code précité fait obligation au Gouvernement de remettre chaque année avant le 1^{er} octobre aux commissions compétentes des assemblées.

Les annexes prévues au 5^o et au 6^o du II sont des annexes destinées à permettre des analyses à périmètre constant : elles doivent garantir aux parlementaires la possibilité d'apprécier dans quelle mesure le cadre d'analyse des lois de financement de la sécurité sociale a ou non été modifié d'une année sur l'autre.

Ainsi, l'annexe 5 détaille l'évolution des champs de compétence respectifs de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales. Tout déplacement d'une dépense du budget de la sécurité sociale vers le budget de santé publique de l'État sera par exemple retracé.

Pour sa part, l'annexe prévue au 6^o précise le périmètre de l'ONDAM et sa décomposition en sous-objectifs. Cette annexe n'est cependant pas qu'une annexe de périmètre, car elle doit aussi analyser l'évolution des soins financés au titre de l'ONDAM et, à la suite d'un amendement adopté par le Sénat, détailler par nature les dépenses de l'ONDAM et les sommes représentatives de l'effort national de santé.

L'annexe prévue au 7^o du II doit présenter les comptes (pour les années N-2, N-1 et N) des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM c'est-à-dire en somme la seule CNSA, puisque le FSV, s'il contribue au financement des dépenses du régime de base, le fait pour la branche vieillesse et non pour la branche maladie.

L'annexe prévue au 8^o du II est une annexe explicative. Elle doit justifier l'évolution des recettes et des dépenses et détailler l'impact pour le futur des mesures contenues dans le projet de loi de financement. C'est donc une annexe destinée à la fois à expliquer l'état actuel des comptes et à prévoir la manière dont la loi de financement qui va être votée modifiera cet état de fait. Ce second aspect la rapproche de l'ancienne annexe c, qui décrit l'évolution des recettes et dépenses des régimes obligatoires de plus de 20 000 cotisants pour les années N-1, N, N+1 et N+2.

L'annexe prévue au 9^o du II présente les tableaux d'équilibre pour le dernier exercice clos des différentes branches des régimes obligatoires de base ainsi que les comptes par branche du régime général. Cette annexe est d'autant plus nécessaire que les tableaux en question seront approuvés en première partie de la loi de financement de l'année (*cf. supra* commentaire de l'article 1). Il serait cependant aussi possible d'envisager que les tableaux d'équilibre en question figurent dans la première partie de la loi de financement elle-même, ce qui allègerait d'autant le nombre des annexes, déjà fort élevé.

b) Les annexes ajoutées par le Sénat

Lors de l'examen du projet de loi en séance publique, le Sénat a adopté un certain nombre d'amendements qui ont ajouté cinq annexes à la nouvelle liste des neuf annexes prévue par le projet de loi originel.

Deux de ces annexes ont été ajoutées sur proposition de la commission des Affaires sociales du Sénat. Il s'agit de :

— l'annexe **5° bis**, qui prévoit une présentation des mesures destinées à assurer la neutralité des relations financières entre la sécurité sociale, l'État et les collectivités territoriales. Cette annexe viendra compléter et conforter l'annexe 4 qui doit dresser le tableau des mesures d'exonération de cotisations ;

— l'annexe **6° bis**, qui rassemble dans un document unique les propositions formulées par les organismes nationaux de sécurité sociale lors de la préparation du projet de loi de financement pour l'année à venir.

Une autre annexe a été ajoutée sur proposition de la commission des Finances du Sénat. Le rapporteur pour avis de cette commission, M. Jean-Jacques Jégou, avait estimé qu'il était nécessaire d'apporter au Parlement une information claire et transparente sur les comptes des fonds qui isolent certaines dépenses de sécurité sociale, citant à ce titre, dans son rapport⁽¹⁾, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, le Fonds de cessation anticipée des travailleurs de l'amiante, l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux (et il est possible d'ajouter à la liste le Fonds d'aide à la qualité des soins de ville, le Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés ainsi que le Fonds pour l'emploi hospitalier).

L'annexe **7° bis** doit ainsi assurer la présentation, pour l'année N-2, pour l'année N-1 et pour l'année N, des comptes de ces différents fonds gérant certaines dépenses relatives aux régimes de base de sécurité sociale. Il serait possible, en vue de simplifier et réduire le nombre d'annexes à la loi de financement, de fusionner cette annexe avec l'annexe 7° relative aux comptes des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'ONDAM.

Dans sa rédaction actuelle, et selon les informations transmises par l'administration, l'annexe **7° bis** comprend les fonds et organismes qui disposent de l'autonomie financière, qu'ils aient la personnalité morale (EPAD) ou soient gérés par un tiers (Caisse des dépôts et consignations (CDC) ou CNAM), qui sont principalement financés par les régimes de base de la sécurité sociale, les dotations (ou leur principe) figurant en loi de financement, et qui financent des dépenses d'intervention ou d'investissement, pas des dépenses relevant de l'action sociale.

N'en font en revanche pas partie :

(1) *Rapport pour avis n° 256 (session 2004-2005), p.68.*

— le FSV, le FFIPSA et la CNSA, qui relèvent directement de la présentation en tableaux d'équilibre, et du rapport prévu au 2° du III de l'article L.O. 111-4;

— le FRR et la CADES, qui relèvent du rapport prévu au 2° du III de l'article L.O. 111-4 ;

— le FORMMEL (Fond d'organisation et de modernisation de la médecine libérale), géré par la CNAMTS, qui est financé par des cotisations spécifiques des médecins ;

— le FSI (Fonds spécial invalidité), le FNAL (Fonds national d'aide au logement) et le FNH (Fonds national de l'habitation), qui relèvent de programmes budgétaires inscrits en loi de finances.

FONDS RELEVANT DE L'ANNEXE 7 bis

ACCIDENTS DU TRAVAIL – MALADIES PROFESSIONNELLES						
Intitulé		Création	Forme juridique	Mission	Financement (en millions d'euros)	
FCAATA	Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante	1999	Gestion CDC	Financement des préretraites pour les travailleurs de l'amiante	Branche AT (LFSS) contribution employeurs droits tabac +	Dotation LFSS 2005 : 600
FIVA	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	2001	EPAD	Indemnisation des victimes de l'amiante	Branche AT-MP (LFSS) + État	Dotation LFSS 2005 : 200
ONIAM	Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes, et des infections nosocomiales	2002	EPAD	Indemnisation des victimes d'accidents médicaux	Dotation des 15 régimes d'assurance maladie + dotation État	Dotation LFSS 2005 : 30
ASSURANCE MALADIE						
FMESPP	Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (Ex FASMO, fusionné avec FMCP)	1998	Gestion CDC	Amélioration des conditions de travail, mobilité des personnels, dépenses d'investissements	Contribution des 15 régimes maladie (LFSS)	Dotation LFSS 2005 : 405
FEH	Fonds pour l'emploi hospitalier	1995	Gestion CDC	Financement temps partiels, cessation progressive d'activité, mobilité professionnelle des agents hospitaliers, RTT	Etab. de santé + Dotation des 15 régimes d'assurance maladie)	Fixée par arrêté annuel (non paru pour 2005)
FAQSV	Fonds d'aide à la qualité des soins de ville	1999-2006	Gestion CNAMTS	Développement de réseaux de soins, regroupement de professionnels, installation en zones déficitaires	Dotation (LFSS) à la charge de la CNAMTS, de la CANAM, de la CCMSA	Dotation LFSS 2005 : 60

Les deux autres annexes qui ont été rajoutées en première lecture par le Sénat sont :

— l'annexe 1° A, qui doit rendre compte des avis et propositions formulées par les conseils des caisses nationales de sécurité sociale. Les modifications que pourrait être amenée à proposer une caisse nationale après que le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance-maladie a été saisi et a constaté la nécessité de prendre des mesures, semblent devoir rentrer dans le cadre de ces « propositions et avis ». Cette annexe peut sembler en partie redondante avec l'annexe 6 *bis* ajoutée sur proposition de la commission des Affaires sociales, et il serait possible de fusionner ces deux annexes ;

— l'annexe 1° B, qui prévoit la présentation des données de la situation sanitaire et sociale, et ne fait que reconduire l'ancienne annexe a.

Le tableau suivant résume l'évolution du champ des annexes, comparant les objets traités par les sept annexes actuelles et les objets que permettront de traiter les quatorze annexes futures. Ce tableau permet de constater, d'une part, que la plupart des sujets traités actuellement demeureront abordés, le plus souvent avec des précisions supplémentaires, et d'autre part, que les nouvelles annexes contribueront à renforcer la clarté de la procédure de vote de la loi de financement.

L'évolution du champ des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale

Objet de l'annexe	Numéro de l'annexe actuelle	Numéro de l'annexe future (et éventuellement compléments)
Situation sanitaire et sociale	Annexe a	Annexe 1° B (nouveau)
Mise en œuvre des dispositions de loi de financement	Annexe b (pour N-2)	Annexe 2° (pour N-1) + mesures de simplification de la gestion
Evolution des recettes et dépenses	Annexe c (pour N-1, N, N+1 et N+2)	Annexe 8° (pour N, N+1 et N+2) + explication de l'évolution
Ressources des régimes obligatoires de base par catégorie	Annexe d (pour N-1 et N)	Annexe 3° (pour N) + détail par branches
Compensation financière inter-régimes	Annexe e	
Comptes des organismes finançant les régimes	Annexe f (pour N-1 et N) + organisme chargé de la dette	Annexe 7° et annexe 7° <i>bis</i> (nouveau) (pour N-2, N-1 et N) + fonds de dépenses
Comptes de la protection sociale et effort social de la nation	Annexe g	
Propositions des conseils des caisses nationales et des organismes nationaux		Annexe 1° A (nouveau) et annexe 6° <i>bis</i> (nouveau)
Programmes de qualité et d'efficience		Annexe 1°
Compensations des exonérations de cotisations par l'État		Annexe 4° et annexe 5° <i>bis</i> (nouveau)
Modification du champ de compétence de la sécurité sociale		Annexe 5°
ONDAM		Annexe 6°
Tableaux d'équilibre		Annexe 9°

Une dernière question concernant les annexes consiste à savoir s'il est souhaitable de donner aux parlementaires la possibilité de demander en loi de

financement l'adjonction de nouvelles annexes. Ouvrir cette possibilité présenterait l'avantage de ne pas enfermer la procédure d'examen de la loi de financement dans les annexes existantes. L'inconvénient, indissociable de l'avantage, est le risque d'aboutir à une multiplication de nouvelles annexes, parfois peu utiles, et non à l'ajout d'annexes complémentaires pleinement justifiées. Il serait cependant possible de supprimer à tout moment les annexes facultatives inutiles, alors que les annexes prévues par la loi organique ne peuvent être omises, si ce n'est par la suppression de leur mention par une modification de la loi organique.

3. Des rapports joints sur les comptes de la sécurité sociale

La nouvelle rédaction du paragraphe III de l'article L.O. 111-4 précité énumère les documents, autres que les annexes et le rapport annexé, qui doivent aussi être transmis au Parlement dans le cadre de l'examen de la loi de financement.

Il rappelle que la Cour des comptes remet chaque année au Parlement un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, en vertu de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières. Ce rappel existe déjà au paragraphe III de l'article L.O. 111-4 dans sa rédaction actuelle. Il peut en conséquence sembler inutile.

Il mentionne aussi la transmission d'un rapport présentant les comptes, au titre de l'année en cours et de l'année à venir (l'année N-1 et l'année N) des régimes obligatoires de base, du régime général, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leurs profits⁽¹⁾. La Commission des comptes de la sécurité sociale est déjà chargée d'analyser les comptes des régimes de sécurité sociale, en vertu de l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale. Chaque année, elle remet un rapport au mois de juin, qui porte à la fois sur les comptes de la dernière année écoulée et sur les comptes de l'année en cours tels que les prévisions d'avril permettent de les établir. Ce rapport décrit à la fois les comptes du régime général, des autres régimes obligatoires de base, des organismes qui concourent au financement de ces régimes et de l'organisme chargé de la mise en réserve de recettes. Par rapport au nouveau rapport envisagé, il ne mentionne pas les comptes de l'organisme chargé de l'amortissement de la dette, et il porte sur les années N-2 et N-1 au lieu de concerner les années N-1 et N.

La transmission au Parlement de ce rapport a été rendue obligatoire par la loi organique du 22 juillet 1996 qui a inséré un nouvel alinéa relatif à la Commission des comptes de la sécurité sociale disposant : « *Les rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale sont communiqués au Parlement.* ». Lors de son contrôle de cette loi organique, le Conseil constitutionnel a estimé que cet alinéa « *sans être contraire à la Constitution, est*

(1) *Les organismes dont les comptes seront ainsi présentés sont le FSV, le FFIPSA, la CADES et le FRR.*

étranger au domaine de la loi organique tel que défini par les articles 34 et 47-1 de la Constitution »⁽¹⁾. La rédaction proposée par le projet de loi, qui propose d'élever le rapport de la commission au niveau organique, a en conséquence pris la précaution de ne pas mentionner la commission des comptes elle-même, mais uniquement le rapport qu'il lui est demandé de produire.

Enfin, le paragraphe III de l'article L.O. 111-4 précité prévoit aussi la transmission au Parlement d'un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées par la Cour des comptes afin de certifier les comptes des caisses nationales et les comptes combinés du régime général de sécurité sociale. Dans la mesure où cette certification est mentionnée au paragraphe V de l'article L.O. 111-3, il serait peut-être préférable de regrouper dans ce paragraphe les différentes dispositions relatives à ce même objet.

*

Avant d'aborder l'examen des amendements à l'article 2 relatif aux documents annexés aux lois de financement, le rapporteur a exposé que le projet, comme les amendements qu'il présente, visent à créer un nombre restreint d'annexes donnant des informations utiles pour apprécier l'équilibre financier de la sécurité sociale, cette aide fournie au Parlement pour examiner les projets de lois de financement ne devant pas être détournée de sa finalité pour conduire à un débat sur les politiques de santé publique, légitime par ailleurs mais n'ayant pas sa place dans ce cadre.

Après ce propos liminaire, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que le rapport accompagnant le projet de loi de financement présente les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale, le rapporteur ayant jugé préférable une réduction du nombre d'annexes, ainsi qu'une plus grande clarté et concision de leur rédaction.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 56**) élargissant le champ des données figurant dans le rapport annexé aux organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base.

La Commission a examiné un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que les prévisions de recettes et de dépenses figurant dans le rapport qui accompagne le projet de loi de financement sont établies en cohérence avec les perspectives financières identifiées dans le cadre des programmes pluriannuels des finances publiques transmis à la Commission européenne.

Présentant l'amendement, M. Jérôme Lambert a estimé qu'il convenait de veiller à éviter toute incohérence entre les informations soumises au Parlement au niveau national et celles transmises aux institutions communautaires.

(1) *Considérant 21 de la décision n° 96-379 DC du 16 juillet 1996.*

Le rapporteur a estimé que les travaux interministériels permettraient au Gouvernement d'organiser la cohérence entre projet de loi de finances et projet de loi de financement, dont le contenu est public et accessible aux institutions communautaires. Il a considéré que la rigueur devait être conciliée avec le pragmatisme, qui suppose d'éviter des rigidités excessives, et notamment de permettre à un nouveau Gouvernement de modifier de telles lois en cours d'année.

M. Jérôme Lambert a fait valoir que les informations transmises à la Commission européenne n'étaient pas toujours de même nature que celles dont disposait le Gouvernement français.

Le rapporteur a jugé trop rigide une obligation de cohérence entre les prévisions du rapport et les perspectives financières pluriannuelles, notamment si la croissance des recettes devait être inférieure aux perspectives initiales.

La Commission a *rejeté* cet amendement.

La Commission a alors *adopté* un amendement rédactionnel du rapporteur (**amendement n° 57**), puis un amendement du même auteur (**amendement n° 58**) prévoyant que le projet de loi de financement dont la première partie doit approuver les tableaux d'équilibre du dernier exercice, comprend un rapport prévoyant les modalités d'affectation des excédents ou de financement des déficits, une fois ceux-ci constatés définitivement.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant que le Gouvernement doit présenter au Parlement, en vue de l'examen du projet de loi de financement de l'année suivante, un rapport présentant la situation sanitaire et sociale de la population, ainsi que l'évolution à moyen terme des finances de la sécurité sociale, et un rapport retraçant les réflexions des conseils de caisses nationales des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Elle a *adopté* trois amendements du rapporteur (**amendements n°s 59, 60 et 61**), le premier de nature rédactionnelle, les deux autres supprimant chacun une annexe jugée peu pertinente pour l'examen des lois de financement de la sécurité sociale.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant qu'une annexe présentant l'évolution des statistiques relatives aux accidents et maladies du travail et leur coût pour les comptes sociaux doit être jointe au projet de loi de financement.

Elle a également *rejeté* un amendement du même auteur instituant une annexe présentant l'évolution des systèmes de permanence des soins et le développement des réseaux de soins sur l'ensemble du territoire, le rapporteur ayant précisé que l'annexe présentant les programmes de qualité et d'efficience, et notamment les résultats atteints par ces programmes, répondrait à cet objet de manière quantifiée et précise.

La Commission a ensuite *rejeté* trois amendements du même auteur prévoyant la création de trois annexes présentant respectivement l'évolution de la démographie des professions médicales et paramédicales, un tableau des politiques publiques de prévention des risques médicaux et sociaux, ainsi que l'évolution des pratiques contractuelles de « bon usage des soins » et de certification et habilitation des professionnels de santé.

Elle a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 62**) permettant d'améliorer l'annexe relative aux programmes de qualité et d'efficience.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche supprimant, dans l'annexe relative à la mise en œuvre, pour l'année en cours, des dispositions de la loi de financement relative à la dite année ainsi que des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de sécurité sociale, la présentation de ces mesures de simplification et de gestion.

La Commission a *adopté* trois amendements du rapporteur (**amendements n^{os} 63, 64 et 65**), le premier complétant l'annexe relative aux exonérations de cotisations et de charges sociales, le deuxième permettant de s'assurer que l'annexe relative aux changements du champ d'intervention de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités publiques indiquera les effets de ces changements de périmètre sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, le troisième supprimant une annexe devenue inutile en raison de l'adoption du premier de ces trois amendements.

La Commission a *rejeté* deux amendements de M. Christophe Caresche, le premier prévoyant qu'est jointe au projet de loi de financement une annexe détaillant, sous forme de tableau, le montant des transferts de charges ou de recettes entre la sécurité sociale, l'État et les collectivités publiques, le second visant à préciser que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) a un caractère « médicalisé ».

La Commission a ensuite *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 66**) complétant les dispositions devant figurer dans l'annexe relative au périmètre de l'ONDAM, afin que cette annexe comprenne les modifications du périmètre, précise l'articulation entre les objectifs de dépenses de branche et l'ONDAM, et indique l'évolution et les modes de prise en charge de la dépense nationale de santé.

Elle a également *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 67**) précisant que cette annexe rend compte de l'avis sur l'ONDAM formulé par une autorité indépendante qui pourrait être le comité d'alerte créé par la loi du 13 août 2004.

La Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche précisant que cette même annexe comprend une décomposition, établie par le Haut

conseil sur l'avenir de l'assurance maladie, de la consommation de soins et biens médicaux, le rapporteur ayant jugé préférable de recourir à l'avis du comité d'alerte plutôt que d'attribuer une compétence supplémentaire au Haut conseil.

La Commission a enfin *rejeté* un amendement du même auteur prévoyant que la même annexe doit également décrire plus précisément le contenu de chaque sous-objectif et justifier la proposition du Gouvernement pour chacun d'entre eux.

La Commission a alors *adopté* cinq amendements du rapporteur :

— le premier (**amendement n° 68**), de nature rédactionnelle ;

— le deuxième (**amendement n° 69**) permettant de fusionner deux annexes ayant toutes deux pour objet de présenter les comptes d'organismes liés par des relations financières aux régimes obligatoires de base et de compléter ces annexes en y incluant les organismes finançant ou gérant des dépenses relatives à l'autonomie ou au handicap ;

— les deux suivants (**amendements n°s 70 et 71**) concernant l'annexe relative à l'impact des mesures contenues dans le projet de loi de financement, l'un élargissant son contenu aux mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par le projet de loi de financement, l'autre l'élargissant à l'impact sur l'ONDAM ;

— le dernier (**amendement n° 72**) supprimant, en raison de sa redondance, l'annexe présentant les tableaux d'équilibre, qui seront approuvés en première partie de chaque loi de financement.

Puis, la Commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche ouvrant la possibilité de communication d'annexes supplémentaires, non prévues par la loi organique.

Elle a *adopté* un amendement de cohérence du rapporteur (**amendement n° 73**), supprimant un alinéa transposé à l'article L.O. 132 du code des juridictions financières.

La Commission a ensuite *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche précisant les modalités de dépôt et de distribution au Parlement des différentes catégories d'annexes jointes au projet de loi de financement, après que le rapporteur eut indiqué que la commission des Affaires sociales envisageait un dispositif plus contraignant encore.

Puis elle a *adopté* un amendement du rapporteur (**amendement n° 74**) abrogeant l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, devenu sans objet en raison de l'une des annexes prévues par la loi organique.

La Commission a *adopté* l'article 2 *ainsi modifié*.

Articles additionnels après l'article 2

La commission a *rejeté* un amendement de M. Christophe Caresche prévoyant un avis du Parlement sur les décrets permettant de dépasser le plafond d'emprunt des ressources de trésorerie autorisé par la loi de financement.

(art. L.O. 111-5-1 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Préparation des projets de loi de financement

L'article 38 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précise les modalités de la préparation des projets de loi de finances, en la confiant au ministre chargé des finances, sous la responsabilité du Premier ministre. La valeur organique de cette disposition a été confirmée par la décision du Conseil constitutionnel du 25 juillet 2001.

Il y a lieu, par parallélisme des formes, et pour consacrer le principe de la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale, de faire de même pour la préparation des lois de financement, de l'année ou rectificatives.

Du point de vue formel, et à l'instar de ce qui est prévu par la loi organique relative aux lois de finances, ces dispositions devraient alors être placées, dans le code de la sécurité sociale, après les articles déterminant la nature et le contenu des lois de financement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur prévoyant de consacrer la responsabilité du ministre chargé de la sécurité sociale pour la préparation des projets de loi de financement de la sécurité sociale (**amendement n° 75**).

(art. L.O. 111-5-2 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Information du Gouvernement sur les données des régimes complémentaires obligatoires

Le ministre chargé de la sécurité sociale doit, lors de la préparation du projet de loi de financement qui lui incombe, pouvoir disposer d'une analyse globale des dépenses et des recettes de l'ensemble du champ de la protection sociale. Or il ne dispose actuellement de tels pouvoirs que pour une partie des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes financiers qui sont directement placés sous sa tutelle, et non, en particulier, pour les régimes complémentaires obligatoires.

Par ailleurs, il est apparu utile de compléter l'annexe 6° prévue au II de l'article L.O.111-4 par la présentation d'informations relatives aux régimes complémentaires.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur permettant au ministre de disposer d'une analyse globale des dépenses et des recettes de

l'ensemble du champ de la protection sociale obligatoire, y compris complémentaire (**amendement n° 76**).

Article 3

(art. L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale)

Coordination

L'article L.O. 111-5 en vigueur définit les modalités de dépassement des limites du recours à l'emprunt autorisées par la loi de financement de l'année pour les régimes obligatoires de base et les fonds de financement autorisés à couvrir leurs besoins de trésorerie par des ressources de trésorerie. Cette procédure prévoit, en cas d'urgence, la possibilité de dépasser le plafond d'emprunt autorisé par la loi de financement par un décret en Conseil d'État, dont la ratification doit être demandée dans le plus prochain projet de loi de financement.

Elle a été parfois utilisée – pour l'ACOSS et le régime général, à la fin de l'été ou au début de l'automne, à raison de quatre fois entre 1997 et 2003, année de la dernière occurrence – mais, depuis plusieurs exercices, le plafond prévu en loi de financement est fixé à un niveau suffisamment élevé, au regard du profil prévisionnel de trésorerie de chaque régime pour éviter, le plus souvent, tout dépassement en cours d'année. Les amendements parlementaires récurrents proposant d'abaisser, lorsque cela paraissait possible, les plafonds élevés initialement prévus par le Gouvernement dans le projet de loi, n'ont pour leur part été que rarement adoptés.

Décrets de modification du plafond des avances de trésorerie depuis 1996, pour le régime général

Année	référence du décret	Plafond fixé par la LFSS (en milliards de francs, puis en milliards d'euros)	Plafond fixé par le décret (en milliards de francs, puis d'euros)
1997	n° 97-918 du 27 Octobre 1997	66 MdF	80 MdF
1998	n° 98-753 du 26 Août 1998	20 MdF	29 MdF
1999	n° 99-860 du 7 Octobre 1999	29 MdF	31 MdF
2003	n° 2003-921 du 26 Septembre 2003	12,5 Md€	15 Md€

Source : Direction de la sécurité sociale

Le présent article ne modifie pas l'article L.O. 111-5 sur le fond, et a uniquement pour objet d'opérer le changement de référence juridique rendu nécessaire par les modifications introduites par l'article 1^{er} du projet.

Il ne serait pour autant pas inconcevable, sur le plan des principes, de prévoir, pour associer le Parlement à la gestion infra-annuelle de la sécurité sociale, s'agissant de l'une des rares mesures financières effectivement limitatives des lois de financement, que les décrets visés par cet article soient soumis pour avis aux commissions compétentes des assemblées. Cela est d'ailleurs le cas des décrets d'avance ouvrant de nouveaux crédits budgétaires par voie réglementaire en cas d'urgence, en application de l'article 13 de la loi organique de 2001.

Mais la modification proposée ici est purement formelle. En effet, les limites de l'autorisation d'emprunter pour financer les besoins de trésorerie, aujourd'hui prévues par le 5° du I de l'article L.O. 111-3, sont renvoyées, aux termes de la rédaction de ce même article issue de l'article 1^{er} du projet de loi originel, au c) du 2° du A du I de l'article L.O. 111-3, dans la première partie des futures lois de financement.

On observera que le projet de loi organique, qui inclut dans les lois de financement l'ensemble des régimes obligatoires de base, même lorsque leurs effectifs sont inférieurs à 20 000 cotisants actifs ou retraités, titulaires de droits propres, a également pour effet de subordonner leur autorisation d'emprunter à leur inclusion dans la liste prévue par le nouveau c) du 2° du A de l'article L.O. 111-3, et à fixer la limite du recours à l'emprunt pour financer leur besoins de trésorerie par chaque loi de financement successive.

Cet article de coordination n'a pas été modifié par le Sénat, à l'exception de la correction d'une erreur matérielle.

La commission a *adopté* l'article 3 sans modification.

Article 4

(art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale)

Procédure de vote

L'article 4 complète les dispositions organiques en vigueur par un article nouveau L.O. 111-7-1, comprenant lui-même trois paragraphes, consacrés respectivement aux modalités de mise en discussion des deux parties du projet de loi de financement de la sécurité sociale (paragraphe I), aux modalités spécifiques de vote pour les tableaux d'équilibre et de l'ONDAM (paragraphe II) et à l'application de l'article 40 de la Constitution pour les amendements parlementaires aux projets de loi de financement (paragraphe III).

Ces trois paragraphes tendent à rapprocher le régime applicable aux projets de loi de financement de celui prévu par la loi organique relative aux lois de finances pour les projets de loi de finances.

1. La chronologie de discussion des deux parties du projet de loi de financement (paragraphe I)

Tirant les conséquences de la décomposition du projet de loi de financement en deux parties sur le modèle des projets de loi de finances, le paragraphe I s'inspire des modalités de votes de ces derniers, telles qu'elles sont prévues par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959 encore en vigueur, et surtout par les articles 41 et 42 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le premier, qui prévoit que le projet de loi de finances ne peut être mis en discussion avant le vote par la même assemblée, en première lecture, sur le projet

de loi de règlement afférent à l'année antérieure, est ici cependant sensiblement modifié. Il est en effet traduit, au premier alinéa du paragraphe I, par l'impossibilité de mettre en discussion les dispositions, de recettes comme de dépenses ou de trésorerie, du projet de loi de financement relatives à l'année à venir avant le vote par la même assemblée, en première lecture, sur les rectifications des prévisions de recettes, des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses de l'année en cours.

En l'espèce, celles-ci peuvent être prévues soit par un projet de loi de financement rectificative pour l'année en cours, qui doit donc nécessairement être discuté avant le projet de loi de financement pour l'année suivante, soit par la première partie du projet de loi de financement pour l'année suivante, au titre du 3° du A du I de l'article L.O. 111-3. Dans ce dernier cas de figure – le plus fréquent sans doute, si l'on considère qu'aucun projet de loi de financement n'a été déposé jusqu'alors –, les rectifications des prévisions devraient constituer les premières dispositions mises aux voix, que le vote soit positif ou négatif.

Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Finances, a supprimé la duplication, par rapport à la loi organique relative aux lois de finances, de la mention de la « première lecture ». Celle-ci s'imposait effectivement dans le cadre des projets de loi de règlement, compte tenu du fait que ceux-ci ne bénéficient pas de la procédure d'urgence et peuvent donc donner lieu à plusieurs lectures. Tel n'est en revanche habituellement pas le cas des projets de lois de finances, de finances rectificative ou de financement, même s'il est juridiquement possible pour le Gouvernement de laisser la navette se poursuivre sur ces projets, sans convoquer de commission mixte paritaire, et dans la mesure où le calendrier parlementaire le permettrait. En effet, les dispositions organiques pour ces trois catégories de projets de loi permettent, sans l'imposer, la réunion d'une commission mixte paritaire sans que le Gouvernement ait eu à déclarer l'urgence.

Le second, qui dispose que la seconde partie du projet de loi de finances de l'année et des projets de lois de finances rectificatives ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la première partie – sous-entendu par la même assemblée – est ici repris à la lettre pour les projets de loi de financement, à la seule différence que la formulation retenue n'inclut les projets de lois de financement rectificative qu'implicitement, contrairement à la loi organique relative aux lois de finances qui évoque expressément les projets de loi de finances rectificative. En effet, le II du B de l'article L.O. 111-3 prévoit que les lois de financement comprennent à la fois les lois de financement de l'année et les lois de financement rectificatives.

Ces deux contraintes procédurales constitueront des éléments substantiels de l'examen des projets de loi de financement, puisque le Conseil constitutionnel a pu annuler l'intégralité d'une loi de finances (décision DC n° 79-110 du 24 décembre 1979) en raison du non-respect de l'ordre des votes des deux parties du projet, alors prévu par l'ordonnance organique n°59-2 du 2 janvier 1959.

2. Les modalités spécifiques de vote des tableaux d'équilibre et de l'ONDAM (paragraphe II)

Le paragraphe II prévoit que les tableaux d'équilibre prévus au b du 2° – et non 3°, comme le disait le projet du Gouvernement, corrigé sur ce point par le Sénat – du A de l'article L.O. 111-3 ne font l'objet que de trois votes : un pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, un pour le régime général qui en constitue la principale composante, un pour les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base.

De façon à limiter le nombre de votes, les tableaux d'équilibre par branche sont ainsi mis aux voix pour l'ensemble des branches, que ce soit pour l'ensemble des régimes obligatoires de base ou pour le seul régime général, et pour l'ensemble des organismes concourant à leur financement, reprenant ainsi la logique de la loi organique relative aux lois de finances qui prévoit un vote par mission, celles-ci étant décomposées en programmes adoptés globalement.

Cette procédure de vote n'était cependant précisée que pour les tableaux d'équilibre de l'année à venir, et non de ceux traduisant, dans la première partie du projet de loi de financement, les rectifications afférentes à l'année en cours. Le Sénat, à l'initiative de sa commission des Finances, a modifié le projet en ce sens.

S'agissant de l'ONDAM, n'est en revanche prévu qu'un seul vote, qui porte donc aussi sur ses sous-objectifs. On observera cependant que le vote unique n'empêche nullement d'amender ou de proposer d'amender les sous-objectifs, pour autant que les amendements considérés respectent l'article 40 de la Constitution.

3. Les conditions de recevabilité des amendements aux projets de loi de financement (paragraphe III).

L'article 40 de la Constitution, qui interdit la discussion d'amendements parlementaires *« lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique »* s'applique aujourd'hui dans toute sa rigueur aux lois de financement, compte tenu d'une jurisprudence du Conseil constitutionnel maintenant ancienne⁽¹⁾. En conséquence, le rapport d'information de M. Jacques Barrot sur la recevabilité financière des amendements⁽²⁾, prévoit que *« les régimes de base de la sécurité sociale – qui constituent le périmètre des projets de loi de financement – et l'aide sociale appartiennent au champ de l'article 40, alors que les régimes mutualistes d'assurance et les régimes complémentaires, même obligatoires, en sont exclus. »*

(1) Deux premiers considérants de la décision DC n°60-11 du 20 janvier 1961, ainsi rédigés :

« Considérant que l'article 40 de la Constitution dispose : « les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. » ;

Considérant que l'expression « charge publique » doit être entendue comme englobant, outre les charges de l'État, toutes celles antérieurement visées par l'article 10 du décret du 19 juin 1956 sur le mode de présentation du budget de l'État et, en particulier, celles des divers régimes d'assistance et de Sécurité sociale ; que cette interprétation est confirmée tant par les débats du Comité consultatif constitutionnel que par le rapprochement entre les termes de l'article 40 précité et ceux du projet de loi déposé le 16 janvier 1958 qui tendaient à la révision de l'article 17 de la Constitution du 27 octobre 1946 ; »

(2) N° 1273 du 25 mai 1994.

S'agissant des projets de loi de finances, à l'initiative du président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances a sensiblement assoupli les conditions de recevabilité des amendements parlementaires, en prévoyant que « *au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ». Cette rédaction permet ainsi aux parlementaires de déposer des amendements prévoyant, à montant de crédits d'une mission inchangé, l'augmentation des crédits d'un programme compensée par la diminution de ceux d'un autre programme. Cet assouplissement de l'application de l'article 40 a été expressément validé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-48 du 25 juillet 2001.

Décision n°DC 2001-48 du 25 juillet 2001 (extraits)

En ce qui concerne la recevabilité des amendements :

95. *Considérant que l'article 47 prévoit les conditions de recevabilité des amendements aux projets de lois de finances, présentés par le Gouvernement et les membres du Parlement ; que son premier alinéa dispose : « Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission » ; que constituent des « amendements s'appliquant aux crédits » les amendements aux articles de la seconde partie de la loi de finances de l'année visés au 1° et au 3° du II de l'article 34, les amendements s'appliquant aux modifications des mêmes articles par les lois de finances rectificatives, les amendements aux dispositions analogues figurant dans les lois visées à l'article 45 et, enfin, ceux destinés à rectifier les ajustements de crédits opérés en loi de règlement ;*
96. *Considérant que, combinées avec celles figurant à l'article 7, ces dispositions offrent aux membres du Parlement la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci ;*
97. *Considérant que le dix-huitième alinéa de l'article 34 et le premier alinéa de l'article 47 de la Constitution habilite la loi organique, pour le vote des lois de finances, à assimiler la « mission » à la « charge » mentionnée à l'article 40 de la Constitution ;*
98. *Considérant que le deuxième alinéa de l'article 47 de la loi organique, aux termes duquel : « Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient », permettra, dans le cadre des procédures d'examen de la recevabilité financière, de vérifier la réalité de la compensation ; qu'enfin, son troisième alinéa rend irrecevables les amendements non conformes à l'une ou l'autre des dispositions de la loi organique ;*
99. *Considérant qu'il résulte de ce qui précède que l'article 47 est conforme à la Constitution.»*

Le paragraphe III transpose aux projets de loi de financement l'article 47 de la loi organique relative aux lois de finances, en prévoyant que, pour l'application de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend de l'ONDAM et de l'objectif de dépenses par branche.

Toutefois, l'assouplissement, tel qu'il est proposé par le projet, pourrait ne trouver *a priori* que peu de cas auxquels s'appliquer, pour plusieurs raisons :

— seul l'ONDAM est décomposé en sous-objectifs, les objectifs de dépenses par branche ne l'étant pas. Pour ces derniers, il apparaît techniquement

difficile d’imaginer un amendement qui modifierait la répartition de l’objectif global, en l’absence d’enveloppes à l’intérieur de cet objectif. L’assimilation de la charge à l’objectif aura donc pour seule signification qu’il sera possible à un amendement parlementaire de réduire le montant de l’objectif, mais pas de l’augmenter ;

— les sous-objectifs de l’ONDAM ne peuvent, aux termes du projet, être créés qu’à l’initiative du Gouvernement ;

— les objectifs et sous-objectifs sont des prévisions, compte tenu des mesures normatives en vigueur ou proposées par le projet de loi de financement lui-même, et de certaines décisions plus volontaristes des pouvoirs publics – notamment s’agissant de la croissance des dotations globales. En conséquence, sauf à contester le calcul des sous-objectifs au regard de leur sincérité, le seul moyen de tirer parti de l’assouplissement proposé à la recevabilité financière des amendements parlementaires consisterait à modifier les sous-objectifs en conséquence de modifications normatives que l’assouplissement proposé de l’article 40 ne prévoit pas explicitement de permettre puisqu’il ne vise que le montant chiffré des objectifs et non les textes normatifs.

Plus accessoirement, il y a lieu de s’interroger sur la formulation retenue, qui, contrairement à la loi organique relative aux lois de finances qui vise explicitement les amendements s’appliquant aux crédits, ne précise pas la nature des amendements considérés : en pratique, il va de soi qu’il s’agit des amendements parlementaires relatifs aux dépenses prévues par le projet de loi de financement.

S’agissant des autres conditions de recevabilité des amendements, le présent article reproduit sans aucun changement les dispositions de l’article 47 précité de la loi organique relative aux lois de finances. Il prévoit donc :

— l’exigence de la motivation et de la description des moyens qui justifient l’amendement, de façon à exclure des amendements purement indicatifs et sans portée réelle. Le dispositif proposé est ainsi plus précis que celui en vigueur depuis 1996, au dernier alinéa du III de l’article L.O. 111-3 ;

— ainsi que le principe d’irrecevabilité au titre de ce qu’il est convenu d’appeler les « cavaliers sociaux », par analogie avec les « cavaliers budgétaires » en loi de finances. Il s’agit, en l’espèce, de protéger le contenu des lois de financement de toutes les dispositions qui n’y ont pas leur place parce qu’elles ne respectent pas le domaine – obligatoire et réservé, ou bien partagé – de ces lois, dont la procédure prévue par l’article 47-1 de la Constitution et l’article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, est caractérisée, en raison de la nature des dispositions, par des contraintes fortes telles que des délais impératifs pour l’examen par chaque chambre ⁽¹⁾, une date de dépôt fixe dans l’année ⁽²⁾, l’urgence

(1) *Vingt jours pour l’Assemblée nationale saisie en premier, quinze jours pour le Sénat.*

(2) *Le 15 octobre au plus tard.*

de droit, ou la mise en œuvre par ordonnance en cas de dépassement du délai global de cinquante jours, de façon à garantir la promulgation avant le 1^{er} janvier de l'année.

Cette irrecevabilité existe déjà, et est prévue par le dernier alinéa du III de l'article L.O. 111-3 en vigueur. La modification proposée ici n'en change pas significativement la portée, mais en aligne simplement les termes avec ceux de la loi organique relative aux lois de finances, en limitant toutefois le contrôle de l'irrecevabilité organique non pas au regard de l'ensemble des dispositions organiques en vigueur ou prévues par le présent projet (c'est-à-dire les articles L.O. 111-3 à L.O. 111-10), mais uniquement au contenu des lois de financement déterminé par l'article L.O. 111-3, au monopole de l'initiative gouvernementale pour la création de sous-objectifs de l'ONDAM, ainsi qu'aux modalités d'application de l'article 40 de la Constitution et de présentation des amendements, mentionnées au présent article. En particulier, des amendements contraires au contenu des annexes obligatoires prévues par l'article L.O. 111-4 ne seraient pas, *ipso facto*, irrecevables. Ils seraient en revanche susceptibles, s'ils venaient à être adoptés, d'une censure constitutionnelle *a posteriori* pour non-respect de la loi organique.

*

* *

M. Jérôme Lambert a soutenu un amendement de M. Christophe Caresche tendant à organiser un débat au Parlement sur le rapport présenté par le Gouvernement.

Après que le rapporteur eut indiqué que cet amendement était superflu, le règlement des assemblées prévoyant déjà l'organisation d'une discussion générale sur les projets de loi, la commission a *rejeté* l'amendement.

La commission a *adopté* un amendement (**amendement n° 77**) du rapporteur, prévoyant la coordination des règles de vote prévues par le projet de loi avec la structuration des lois de financement en quatre parties, au lieu des deux initialement prévues. Ainsi, la troisième partie, relative aux recettes et à l'équilibre général de l'année à venir, ne pourrait être mise en discussion avant la mise aux voix, quel que soit son résultat, de la partie relative au dernier exercice clos, et la quatrième partie, relative aux dépenses de l'année à venir, ne pourrait être mise en discussion qu'après l'adoption de la troisième partie.

La commission a *adopté* deux amendements du rapporteur, l'un (**amendement n° 78**) de coordination avec la structuration des lois de financement en quatre parties, l'autre (**amendement n° 79**) précisant les modalités de l'assouplissement de l'application de l'article 40 de la Constitution prévu par le projet de loi organique, de façon à en limiter le champ aux seuls amendements aux projets de loi de financement.

La commission a *adopté* l'article 4 ainsi modifié.

Article 5

(art. L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale)

Contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Le présent article, relatif au contrôle parlementaire de l'exécution des lois de financement, a deux objets principaux : l'élévation du régime juridique encadrant les pouvoirs de contrôle parlementaire au niveau organique, et la reprise partielle des dispositions prévues par la loi organique relative aux lois de finances.

1. L'élévation au niveau organique du régime juridique encadrant les pouvoirs de contrôle parlementaire

Le présent article élève au rang organique les dispositions législatives ordinaires prévues à l'article L. 111-9 en vigueur, introduites par la loi de financement pour 1997 à l'initiative du rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale sur les recettes et l'équilibre général du projet de loi de financement considéré.

Ce relèvement, dans la hiérarchie des normes, au niveau organique des dispositions relatives au contrôle parlementaire, correspond à celui, analogue, opéré par l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, par rapport aux dispositions ordinaires prévues par le IV de l'article 164 de l'ordonnance portant loi de finances pour 1959. Il s'en distingue toutefois par le fait que, contrairement à la loi organique relative aux lois de finances, qui a laissé subsister dans le droit positif les dispositions ordinaires précitées, le nouvel article L.O. 111-9 se substitue intégralement à l'article L. 111-9 en vigueur.

Le choix consistant à « organiciser » les mesures relatives au contrôle parlementaire s'agissant des lois de finances a été validé par le Conseil constitutionnel, non pas en raison de leur nature intrinsèque, mais parce qu'il a jugé que ces dispositions étaient inséparables de celles qui organisent l'information du Parlement.

Décision n° DC 2001-48 du 25 juillet 2001 (extraits)

100. *Considérant que l'article 57 confie au président, au rapporteur général et, dans leurs domaines d'attributions, aux rapporteurs spéciaux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances la mission de suivre et contrôler l'exécution des lois de finances et de procéder à « l'évaluation de toute question relative aux finances publiques » ; qu'à cet effet, « ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles » ; que doivent leur être fournis tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, « réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret de l'instruction et du secret médical » ; que l'article 60 impartit au Gouvernement un délai de deux mois pour répondre par écrit à des observations notifiées à la suite d'une « mission de contrôle et d'évaluation » ;*
101. *Considérant que ces dispositions, inséparables de celles qui organisent l'information des membres du Parlement en vue de l'examen du projet de loi de finances, ne méconnaissent aucune règle ni aucun principe de valeur constitutionnelle ;*

Néanmoins, ce choix pourrait poser les mêmes difficultés que celles découlant de la loi organique du 1^{er} août 2001. En effet, l'article 1^{er} du projet de loi prévoit que la deuxième partie des lois de financement pourra comprendre des dispositions relatives au contrôle du Parlement sur l'application de ces lois, alors même que l'ensemble de ces règles est prévu par une disposition organique, qui ne pourra être modifiée que par un texte de même nature.

Il faudra donc considérer que le 4^o du B de l'article L.O. 111-3, qui permet de faire figurer dans les lois de financement des mesures relatives au contrôle parlementaire, ne concernera que des mesures d'application ou de précision de celles du nouvel article L.O. 111-9, et qu'il reviendra au Conseil constitutionnel de juger de la conformité de ces dispositions de contrôle au texte organique ainsi figé jusqu'à une nouvelle révision organique. On observera cependant, *a contrario*, que des amendements proposant des modifications des dispositions relatives au contrôle ne seront pas formellement irrecevables au sens de l'article 4 du projet de loi, celui-ci ne prévoyant d'irrecevabilité qu'au regard des articles L.O. 111-3 et L.O. 111-7-1.

2. La reprise partielle des dispositions prévues par la loi organique relative aux lois de finances

Au-delà de l'aspect formel du niveau des règles encadrant les outils juridiques du contrôle parlementaire dans la hiérarchie des normes françaises, le présent article combine, à cette occasion, les dispositions ordinaires en vigueur avec une partie de celles prévues par l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le dispositif retenu présente les caractéristiques essentielles suivantes :

— les pouvoirs de contrôle sur pièces et sur place demeurent réservés aux commissions des deux assemblées saisies au fond des projets de loi de financement, sans être étendus aux commissions saisies pour avis, suivant ainsi le partage prévu pour les lois de finances ;

— le champ du contrôle est élargi, puisqu'il reprend l'exécution des lois de financement, en y adjoignant « *l'évaluation de toute question relative à la sécurité sociale* ». On observera qu'en la matière, l'évaluation n'exige généralement pas les pouvoirs de communication particuliers prévus pour la démarche de contrôle, et que les commissions chargées des affaires sociales ont par nature compétence pour traiter de telles évaluations. Le choix effectué par la rédaction du présent article tend en réalité à reproduire celui prévu par l'article 57 de la loi organique, qui utilise une formulation très analogue, puisqu'il dispose que « *les commissions (...) chargées des finances (...) procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Les finances publiques incluant en grande partie les finances sociales en France, la combinaison des textes organiques relatifs aux lois de finances et aux lois de financement conduit à une compétence partagée entre les deux commissions. Cela ne pose pas de problème

de principe puisque, en tout état de cause, les commissions chargées des finances ont vocation à s'intéresser à la situation économique générale, donc aussi à l'ensemble des besoins de financement publics au regard des critères du pacte de stabilité et de croissance. En outre, elles se saisissent tous les ans pour avis du projet de loi de financement. Enfin le budget de l'État finance aussi une partie des politiques sociales ;

— les pouvoirs de contrôle *stricto sensu* sont étendus non seulement aux rapporteurs, comme aujourd'hui – ils sont au nombre de quatre au sein de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, compétents respectivement pour l'équilibre général et les recettes, la maladie et les accidents du travail, la vieillesse, la famille, celui-ci appartenant habituellement à l'opposition –, mais également au président de chaque commission considérée. En revanche, n'a pas été retenue l'idée consistant à créer une fonction de rapporteur général pour l'ensemble du projet de loi de financement. Rien n'empêchera pour autant tant le Sénat que l'Assemblée nationale, pour autant qu'elles l'estiment utile, de modifier leur règlement en ce sens ;

— au-delà du droit de communication de tout renseignement d'ordre financier ou administratif, sans que soit opposable le secret professionnel à l'exception du secret de la défense et du secret médical, est introduit le principe du droit de convocation en audition. La réserve du secret de l'instruction et de la sécurité intérieure ou extérieure de l'État, prévue par la LOLF, n'a pas été prévue parce qu'elle est déjà absente du texte en vigueur de l'article L. 111-9. Cette omission mériterait cependant d'être corrigée pour ce qui concerne le secret de l'instruction, les autres cas n'apparaissant pour leur part pas réellement pertinents s'agissant du contrôle des finances sociales ;

— le périmètre d'exercice du pouvoir de contrôle est conservé tel qu'il est prévu dans le droit en vigueur. Il inclut l'État, les organismes de sécurité sociale, tous les organismes gérant des régimes de base légalement obligatoires, qu'ils soient publics ou privés, y compris la mutualité sociale agricole, et les établissements publics compétents, ce qui comprend les fonds de financement dotés de la personnalité morale de droit public.

Ni le Gouvernement ni le Sénat n'ont, en revanche, retenu les dispositions complémentaires des deux articles 59 et 60 de la loi organique relative aux lois de finances. Le premier ouvre la possibilité pour les présidents des commissions chargées des finances de demander, par référé, à la juridiction compétente – qui, dans le cadre des lois de finances, ne peut être que la juridiction administrative, selon les réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel dans sa décision précitée – de faire cesser, sous astreinte, toute entrave à la communication des renseignements demandés par les rapporteurs spéciaux, le président ou le rapporteur général. Le second article permet de contraindre, mais sans édicter de sanction, le Gouvernement à répondre par écrit aux observations notifiées résultant de missions de contrôle et d'évaluation dans un délai de deux mois. Il aurait pourtant pu être considéré que ces dispositions étaient également adaptées

au cas du contrôle des dépenses sociales, par des personnes morales généralement distinctes de l'État, effectivement susceptibles de verser une astreinte à celui-ci, et dans certains cas de droit privé, comme les caisses primaires.

Par ailleurs, le Sénat, à l'initiative du groupe socialiste - le Gouvernement s'en remettant pour sa part à la sagesse de l'assemblée - a adopté deux modifications à ce dispositif :

— il a prévu de permettre d'associer aux travaux de contrôle du président et des rapporteurs des commissions saisies au fond des projets de loi de financement, des membres de la même commission, susceptibles d'appartenir à l'opposition, et désignés par cette commission pour un objet et une durée déterminée. Cette modalité nouvelle du contrôle parlementaire représenterait un progrès supplémentaire par rapport à la pratique actuelle consistant déjà à désigner, à l'Assemblée nationale, en tant que rapporteur sur l'un des quatre volets des projets de loi de financement, un membre de l'opposition ⁽¹⁾.

Le principe de cet élargissement de la mission de contrôle à l'opposition répond à celui retenu, à l'initiative de l'Assemblée nationale, à l'article 5 ⁽²⁾ du projet de loi organique modifiant la loi organique relative aux lois de finances – article adopté conforme par le Sénat le 16 décembre 2004, le projet de loi organique lui-même demeurant en attente d'une deuxième lecture à l'Assemblée nationale – et vise à enrichir les moyens juridiques prévus pour la mission de contrôle du Parlement.

Il lui apporte toutefois quelques amodiations : en premier lieu, pour tenir compte de l'existence de plusieurs rapporteurs, il prévoit la désignation de « *membres* », et non d'un ou de plusieurs membres comme le fait le projet de loi organique modifiant la loi organique du 1^{er} août 2001 ; en second lieu, il ne rend pas cette désignation clairement obligatoire ; enfin, il impose que l'objet et la durée de la mission de chacun de ces membres soit déterminés « *en association avec les rapporteurs* », préalablement à leur désignation à cet effet par la commission, selon une formulation apparaissant à la fois peu précise et inutilement restrictive ;

— le Sénat a complété l'article par un alinéa ouvrant la possibilité de contraindre les personnes dont l'audition est jugée utile à s'y soumettre, sans pouvoir opposer le secret professionnel, à l'exception du secret de la défense nationale et du secret médical.

De façon à encadrer ce dispositif et à éviter toute utilisation détournée de sa finalité attendue, la nécessité de l'audition serait, comme pour les commissions des Finances, appréciée par le président de la commission et par les rapporteurs –

(1) Par exemple, Mme Marie-Françoise Clergeau, membre du groupe socialiste, pour la partie « famille » du projet de loi de financement pour 2005.

(2) Cet article dispose que : « La deuxième phrase du premier alinéa de l'article 57 de la même loi est complétée par les mots : « et chaque année, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet ».

il y en a actuellement quatre à l'Assemblée nationale. En l'espèce, le texte adopté appelle deux commentaires : d'une part, il semble supposer l'accord unanime de tous les rapporteurs, donnant ainsi à chacun un droit de *veto* ; d'autre part, il exclut de l'accord collégial requis sur l'appréciation de la nécessité de l'audition, les personnes désignées par la commission, *a priori* parmi les représentants de l'opposition, pour participer à la mission de contrôle confiée à la commission compétente.

*

* *

Après que le rapporteur eut indiqué que ses amendements visaient, globalement, à améliorer sensiblement la transparence des lois de financement et l'efficacité de leur contrôle, la commission a *adopté* deux amendements identiques, le premier du rapporteur, le second de M. Christophe Caresche présenté par M. Jérôme Lambert, permettant de renforcer la portée du dispositif prévu par le Sénat visant à associer aux travaux de contrôle du président et des rapporteurs des commissions saisies au fond des projets de loi de financement, des membres de ces commissions, susceptibles d'appartenir à l'opposition (**amendement n° 80**).

La commission a ensuite *adopté* deux amendements du rapporteur, tendant respectivement :

— à mettre en cohérence le dispositif organique relatif aux pouvoirs d'accès à l'information conférés aux rapporteurs des commissions chargées des affaires sociales, tel que proposé par le projet de loi, avec l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, de façon, notamment, à maintenir la réserve nécessaire du secret de l'instruction (**amendement n° 81**) ;

— à assouplir les conditions prévues pour contraindre une personne dont l'audition serait jugée nécessaire, dans le cadre des travaux de contrôle parlementaire, à s'y soumettre (**amendement n° 82**).

La commission a *adopté* l'article 5 ainsi modifié.

Article 6

(art. L. 111-10 du code de la sécurité sociale)

Coordination

Cet article constitue une mesure de coordination.

En l'espèce, l'article L. 111-10, introduit par la loi de financement pour 2002, exige du Gouvernement, lorsqu'il est conduit à permettre par décret, en cas d'urgence, à un régime de sécurité sociale de dépasser la limite à laquelle la loi de financement de l'année en cours l'a autorisé à emprunter pour financer ses besoins

de trésorerie, de déposer devant le Parlement, dans un délai de quinze jours, un rapport justifiant l'urgence de la situation et présentant les raisons du dépassement.

La coordination proposée ici est strictement la même que celle prévue par l'article 3 dans l'article L.O. 111-5 : elle consiste à tirer les conséquences de la fixation par le c) du 2° du A du I de l'article L.O. 111-3, dans la première partie du projet de loi de financement, de la liste des organismes autorisés à emprunter et du plafond de cette autorisation.

Le présent article est le seul qui n'ait pas une portée organique, puisqu'il modifie une disposition de loi ordinaire et non organique, sans en changer la nature. Il appartiendra donc au Conseil constitutionnel de le déclasser lors de son examen complet de la conformité à la Constitution du texte adopté.

De la même manière que pour l'article 3, le Sénat n'a modifié cet article que pour rectifier une erreur matérielle.

La commission a *adopté* l'article 6 sans modification.

Articles additionnels après l'article 6

(art. L. 111-11 [nouveau] du code de la sécurité sociale)

Dettes de l'État envers la sécurité sociale

Diverses prestations sociales versées par les régimes de sécurité sociale le sont pour le compte de l'État, qui bénéficie ainsi d'une avance de trésorerie qui peut être substantielle. De même, le remboursement des exonérations de charges sociales, lorsqu'il est prévu, ne s'opère généralement qu'avec retard. Ces différentes dettes de l'État envers les régimes de sécurité sociale font naturellement peser sur ces derniers une charge d'agios qui peut être significative⁽¹⁾. Par ailleurs, dans une première approche, de telles avances de trésorerie peuvent avoir pour effet d'amoinvrir d'autant les dépenses budgétaires de l'État en reportant le remboursement à un exercice budgétaire ultérieur.

Une information claire du Parlement sur la situation des dettes de l'État envers les régimes de sécurité sociale, avant et après le dépôt et l'examen du projet de loi de financement de l'année constituerait une avancée significative dans le sens de la transparence financière. Elle serait, en particulier, de nature à permettre de mieux apprécier les moyens, qui doivent être mentionnés dans une annexe obligatoire au projet de loi de financement de l'année (annexe 5° bis), permettant d'assurer la « *neutralité* » de la compensation des exonérations de charges sociales pour la trésorerie des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement.

(1) À titre d'illustration, si l'« avance » des régimes de sécurité sociale à l'État s'élevait à 2 milliards d'euros, les frais financiers annuels représenteraient, à raison d'un taux de 3 % par an, 60 millions d'euros.

Cette information devrait cependant être élargie à l'ensemble des dettes de l'État envers les régimes de sécurité sociale, de façon à éviter les déports de dettes de trésorerie des dettes au titre de la compensation des exonérations de charges sociales vers d'autres prestations.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur, tendant à inscrire dans la loi une mesure d'information nécessaire pour la bonne appréciation par le Parlement des relations de trésorerie entre l'État et la sécurité sociale (**amendement n° 83**).

(art. L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale)

Avis du comité d'alerte sur l'ONDAM prévu par le projet de loi de financement

La commission a *adopté* un amendement de coordination (**amendement n° 84**) du rapporteur, disposant que l'autorité indépendante chargée d'émettre un avis préalable sur l'ONDAM prévue par le Gouvernement dans le projet de loi de financement de l'année sera le comité d'alerte sur les dépenses d'assurance-maladie.

(art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières)

Rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement

Le code des juridictions financières constitue l'« outil de travail » juridique de la Cour des comptes. Il est donc opportun de prévoir, dans le cadre de ce dernier, les dispositions précisant les missions qui lui sont confiées par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, dans le cadre de l'assistance du Parlement du Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement.

Ainsi, est-il utile de préciser que l'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre correspondant aux exercices clos sera présenté dans le cadre du rapport annuel sur l'application des lois de financement, prévu par l'article L.O.132-3 du code des juridictions financières, étant entendu que ce rapport doit être transmis, aux termes de la Constitution, non seulement au Parlement, mais également au Gouvernement.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur, prévoyant notamment que l'avis demandé à la Cour des comptes sur la cohérence des tableaux d'équilibre sera inséré dans son rapport annuel sur l'application des lois de financement (**amendement n° 85**).

(art. L.O. 132-3-1 [nouveau] du code des juridictions financières)

Rapport de la Cour des comptes sur la certification des comptes des organismes de sécurité sociale

De la même manière, les détails du calendrier et des modalités de présentation des travaux de certification des comptes des caisses nationales et des comptes combinés des branches du régime général, ainsi que de l'ACOSS, devraient, dans la logique de la codification, être prévus dans le code des juridictions financières.

La meilleure solution apparaît consister à demander à la Cour un rapport spécifique global, qui devrait être présenté avant l'été, accompagnant la présentation des comptes clos eux-mêmes.

La commission a *adopté* un amendement du rapporteur précisant et clarifiant les organismes dont les comptes doivent être certifiés par la Cour des comptes, en respectant, compte tenu des observations faites par les représentants de la Cour, l'équilibre entre la charge de travail demandée à celle-ci et les exigences d'information du Parlement (**amendement n° 86**).

(art. 4 *bis* [nouveau] de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale)

Limitation des possibilités de transfert à la CADES des déficits cumulés de la sécurité sociale

Le rapporteur a présenté un amendement limitant à dix ans la durée de remboursement d'éventuels déficits transférés à la CADES (**amendement n° 87**).

Cette disposition est de valeur législative ordinaire puisqu'elle ne semble pas pouvoir s'inscrire dans la définition constitutionnelle du domaine de la loi organique relative aux lois de financement. Elle complète de manière indispensable l'amendement à l'article 1^{er} du projet de loi, qui propose que la partie des lois de financement relative au dernier exercice clos doit prévoir les modalités de couverture des éventuels déficits de l'exercice clos.

Son objet consiste à interdire qu'un transfert à la CADES d'un tel déficit ne puisse conduire à relever la durée de remboursement de la dette cumulée restant à amortir, compte tenu du transfert, au-delà de dix ans à compter de celui-ci. Dans le cas où le transfert envisagé ne respecterait pas la condition ainsi posée, il devrait alors s'accompagner d'un accroissement des ressources affectées à la CADES, contrairement à l'arbitrage retenu jusqu'à aujourd'hui dans les mêmes circonstances, qui s'est toujours traduit par l'affectation de la seule CRDS au taux originel de 0,5 %, et par l'allongement progressif de sa durée, jusqu'à sa pérennisation complète par la loi du 13 août 2004. Actuellement, selon les informations transmises par l'administration, l'amortissement de la dette transférée à la CADES ne serait total qu'entre 2021 et 2023.

Ainsi, **sera-t-il possible d'empêcher un transfert intergénérationnel, inquiétant et inéquitable, de la charge des dépenses excédentaires de la sécurité sociale par rapport à ses recettes**, charges qui, au demeurant, représentent essentiellement des dépenses de fonctionnement courant.

ESTIMATION DU COÛT DU TRANSFERT DU DÉFICIT DE 2004, PAR FRANÇAIS

Selon les données les plus récentes, le déficit pour 2004 s'élèverait, pour le régime général, à 12 milliards d'euros pour l'ensemble des branches, soit 261 euros pour chacun des 46 millions de français âgés de plus de vingt ans. Le transfert de ce déficit à la CADES, comme cela est aujourd'hui prévu, obligera celle-ci à emprunter pour assurer cette prise en charge.

Si, pour simplifier, on suppose que la durée moyenne de ces emprunts est d'environ 12 ans ⁽¹⁾, au taux fixe de 4 % ⁽²⁾, les frais financiers représenteraient 28 % de la dette à amortir, dans l'hypothèse d'un emprunt à annuités constantes. Le coût total de l'amortissement et des intérêts s'élèverait à environ 15,4 milliards d'euros, soit 73 euros de plus par Français de plus de vingt ans, ou encore l'équivalent d'un remboursement annuel de 28 euros par Français de plus de vingt ans, pendant 12 ans, pour ce seul déficit de l'année 2004 ⁽³⁾.

Cette disposition pourrait n'entrer en vigueur qu'à compter de l'exercice 2007, le déficit éventuel du régime général d'assurance maladie jusqu'à cet exercice étant couvert par les dispositions de la loi du 13 août 2004, qui a opéré un transfert prévisionnel à la CADES à cet effet, dans la limite globale de 15 milliards d'euros pour les exercices 2005 et 2006.

M. Xavier de Roux, président, ayant salué cette initiative vertueuse, et M. Michel Piron ayant estimé que la durée de dix ans était opportune afin de prendre en compte les évolutions liées aux cycles économiques, le rapporteur a précisé qu'il s'agissait simplement d'éviter les abus d'un transfert des déficits entre les générations. Il a estimé qu'un mécanisme véritablement vertueux consisterait à s'inspirer du système mis en œuvre pour les collectivités locales, dont les possibilités d'endettement et de déficit de fonctionnement sont très fortement encadrées. Il a enfin observé que si la prise en compte des cycles économiques était tout à fait justifiée s'agissant des lois de finances, elle l'était sans doute un peu moins en ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale.

La commission a ensuite *adopté* l'amendement.

(1) La durée moyenne pondérée des emprunts contractés par la Caisse entre septembre et décembre 2004, après la loi du 13 août 2004 qui a prévu le transfert à la Caisse d'un total de 35 milliards d'euros au titre du déficit cumulé avant 2004 et du déficit prévisionnel de cette même année, est d'environ 12 ans.

(2) Taux de son dernier emprunt à taux fixe, avec échéance finale en 2020 – Données site internet de la CADES.

(3) Le coût annuel réel pour les ménages est celui de la CRDS et s'impute donc sur ce prélèvement de 0,5 % du revenu.

Article 7

Entrée en vigueur

Le présent article définit les conditions d'entrée en vigueur du projet de loi organique, avec deux horizons distincts :

— une entrée en vigueur dès la loi de financement pour 2006, c'est-à-dire en pratique dès le projet de loi de financement pour 2006, qui serait en conséquence présenté suivant les règles prévues par ce projet de loi. Cette contrainte ne pourra naturellement être respectée que si le texte est promulgué au plus tard à la date ultime de dépôt du projet de loi de financement, c'est-à-dire, aujourd'hui, le 15 octobre.

Compte tenu du délai d'examen complet par le Conseil constitutionnel de la loi organique adoptée par le Parlement⁽¹⁾, de l'examen du projet de loi de financement par le Conseil d'État et de sa discussion en conseil des ministres avant son dépôt, le respect de cette obligation tend à rendre nécessaire l'adoption définitive du texte avant la fin de la session ordinaire, ou, le cas échéant, d'une session extraordinaire ;

— une entrée en vigueur différée de deux ans, à compter de la loi de financement pour 2008, c'est-à-dire à l'automne 2007, mais réservée uniquement aux dispositions du V de l'article L.O. 111-3 et du 1^o du II de l'article L.O. 111-4.

Les premières déclinent la mission d'assistance demandée à la Cour des comptes en application de la Constitution, sous la forme de la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des caisses nationales et des comptes combinés du régime général. Outre le fait qu'elle exigera des mesures internes d'organisation de la Cour des comptes à cet effet, cette certification ne pourra naturellement être réalisée que sur des comptes clos existants et établis conformément au nouveau texte organique, et donc, pour la première fois, pour les comptes clos de l'année 2006, à l'automne 2007.

Le Sénat a toutefois ajouté, dans ce même paragraphe V, un premier alinéa 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* », relevant au niveau organique une disposition intégrée récemment dans le droit positif, par l'article L. 114-6 du code de la sécurité sociale, créé par la loi de financement pour 2005 du 20 décembre 2004, et abrogeant en conséquence, à l'article 2 du projet de loi, les dispositions devenues redondantes du 1^{er} alinéa de l'article L. 114-6.

Cette abrogation s'appliquera pour sa part dès la loi de financement pour 2006. Pour éviter toute discontinuité, le nouveau premier alinéa du V du A de l'article L.O. 111-3 doit donc nécessairement entrer en vigueur en même temps,

(1) L'article 61 de la Constitution prévoit un délai d'examen maximal d'un mois, qui peut être ramené à huit jours en cas d'urgence, à la demande du Gouvernement. Ce délai suspend la promulgation de la loi.

dès l'année 2006, pour que l'exigence comptable s'applique effectivement aux comptes clos portant sur cet exercice. L'entrée en vigueur différée de deux ans ne devrait, en conséquence, viser que le deuxième alinéa dudit paragraphe V.

Les secondes prévoient l'accompagnement, sous forme d'une annexe obligatoire, d'une présentation pour les années ultérieures des programmes de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche, avec un diagnostic de situation, des objectifs retracés par des indicateurs précis pour les deux dernières années civiles et, le cas échéant, pour l'année en cours. Le délai de deux ans prévu par le projet de loi est justifié par la contrainte des deux dernières années closes, et l'effort préalable de définition des objectifs et des indicateurs.

*

La commission a adopté deux amendements du rapporteur, l'un (**amendement n° 88**) de coordination, l'autre (**amendement n° 89**) prévoyant une entrée en vigueur différée, jusqu'au projet de loi de financement pour 2009, de l'obligation pour les lois de financement de l'année de déterminer les modalités de financement des déficits du dernier exercice clos.

La commission a *adopté* l'article 7 ainsi modifié.

*

Elle a ensuite *adopté* l'ensemble du projet de loi organique ainsi modifié.

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le présent projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, modifié par les amendements figurant au tableau comparatif ci-après.

TABLEAU COMPARATIF

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
Code de la sécurité sociale	<p>Article 1^{er}</p> <p>L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est remplacé par les dispositions suivantes :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>I. — L'article ... est ainsi rédigé :</p>	<p>Article 1^{er}</p> <p>I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p><i>Art. L.O. 111-3. —</i> I. — Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :</p>	<p>« <i>Art. L.O. 111-3. —</i> I. — La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend deux parties distinctes.</p>	<p>« <i>Art. L.O. 111-3. —</i> I. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>« <i>Art. L.O. 111-3. —</i> I. — ... comprend quatre parties ...</p>
<p>1° 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 ;</p>	<p>« 1° Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;</p>	<p>« 1° <i>(Sans modification).</i></p>	<p>(amendement n° 31)</p> <p>« A. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, elle :</p> <p>(amendement n° 32)</p> <p>« 1° Supprimé.</p> <p>(amendement n° 33)</p>
		<p>« 1° <i>bis (nouveau)</i> 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 ;</p>	<p>« 1° <i>bis</i> ... d'équilibre par branche du dernier ...</p> <p>(amendement n° 34)</p>
			<p>« 1° <i>ter</i> <i>Prévoit les mesures législatives définissant les conditions d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1° bis, et approuve les autres mesures prévues par le rapport mentionné au I</i></p>

Texte de référence

Texte du projet de loi organique

Texte adopté par le Sénat en première lecture

Propositions de la Commission

—

—

—

—

bis de l'article L.O.111-4.

(amendement n° 35)

« B. — Dans sa partie comprenant les dispositions rectificatives pour l'année en cours, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Rectifie, pour l'année en cours, les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes. Elle rectifie également les objectifs de dépenses de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et ses sous-objectifs ;

« 2° Prévoit les mesures relatives à l'année en cours qui ont pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

« C. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, la loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;

(amendement n° 36)

« 2° Détermine pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, compte tenu notamment des informations disponibles sur les conditions économiques générales et des prévisions sur leur évolution qui peuvent raisonnablement en découler. Cet ...

« 2° 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. Cet équilibre est défini au regard des données économiques et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique du 1^{er} août

« 2°

... organiq

ue n° 2001-692 du ...

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;</p>	<p>2001 relative aux lois de finances. À cette fin :</p> <p>« a) Elle 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 ;</p>	<p>« a) (Sans modification).</p>	<p>(amendement n° 37)</p> <p>« a) ...par branche et par catégorie de l'ensemble ...</p> <p>... recettes par catégorie des ...</p>
	<p>« b) Elle 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 ;</p>	<p>« b) (Sans modification).</p>	<p>(amendement n° 38)</p> <p>« b) (Sans modification).</p>
	<p>« c) Elle 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 ;</p>	<p>« c) (Sans modification).</p>	<p>« c) (Sans modification).</p>
	<p>« 3° 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, ainsi que les objectifs de dépenses de ces régimes, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie et ses sous-objectifs.</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p>	<p>« 3° Supprimé.</p> <p>(amendement n° 39)</p>
	<p>« B. — Dans sa seconde partie, la loi de financement de la sécurité sociale :</p>	<p>« B. — (Alinéa sans modification).</p>	<p>« D. — Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses, la loi...</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>3° 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 ;</p>	<p>« 1° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général ;</p>	<p>« 1° (<i>Sans modification</i>).</p>	<p>(amendements n^{os} 36 et 40)</p> <p>1°</p> <p>... général ainsi que ceux des organismes concourant au financement de ces régimes ;</p>
<p>4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;</p>	<p>« 2° Fixe l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs. La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale.</p>	<p>« 2° ... national de dépenses ...</p>	<p>(amendement n^o 41)</p> <p>« 2°</p> <p>... gouvernementale. <i>Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à dix.</i></p>
<p>5° Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3° 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.</p>	<p>« II. — La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.</p>	<p>« II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>	<p>(amendement n^o 42)</p> <p>« II. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p>
<p>II. — La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.</p> <p>Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I.</p>	<p>« Seules des lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu du I du présent article.</p>	<p>... I.</p>	<p>(Alinéa sans modification).</p> <p>« La loi de financement rectificative comprend trois parties distinctes. Sa première partie comprend les dispositions rectificatives pour l'année en cours. Sa deuxième partie comprend les dispositions</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>III. — Outre celles prévues au I, 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.</p>	<p>« III. — A. — Peuvent figurer dans la première partie des lois de financement de la sécurité sociale, outre celles prévues au I ci-dessus, les dispositions :</p>	<p>« III. — A. — I, les ...</p>	<p><i>relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année suivante. Sa troisième partie comprend les dispositions relatives aux dépenses pour l'année suivante.</i></p> <p>(amendement n° 43)</p> <p>« III. — A. — ... la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général des lois ...</p>
<p>Tout amendement doit être accompagné des justifications qui en permettent la mise en œuvre.</p>	<p>« 1° Affectant 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 loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes ;</p>	<p>« 1° ... organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à ...</p>	<p>« 1° (Sans modification).</p>
<p>Les amendements non conformes aux dispositions du présent article sont irrecevables.</p>	<p>« 2° 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 loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;</p>	<p>« 2° ... organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à ...</p>	<p>« 2° (Sans modification).</p>
	<p>« 3° Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p>	<p>« 3° (Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p style="text-align: center;">Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p>organismes concourant à leur financement ;</p> <p style="text-align: center;">« 4° Relatives à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ainsi qu'à la mise en réserve de recettes à leur profit, à la condition que cette mise en réserve affecte les recettes de l'année ou, si elle affecte également les recettes des années ultérieures, qu'elles présentent un caractère permanent.</p>	<p style="text-align: center;">« 4° (<i>Sans modification</i>).</p>	<p style="text-align: center;">« 4° Relatives <i>au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ;</i></p> <p style="text-align: center;"><i>« 4° bis Relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves, à la condition que ces opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent ;</i></p>
			<p style="text-align: center;">(amendement n° 45)</p>
			<p style="text-align: center;"><i>« En cas d'évolution des dépenses ou des recettes incompatible avec le respect des tableaux d'équilibre adoptés par la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année en cours, la loi de financement peut habiliter le Gouvernement, dans les conditions prévues par l'article 38 de la Constitution, à prendre par ordonnance les mesures législatives prévues par les 1° à 4° du A et 1° à 3° du B du III, pour contribuer à assurer le respect de ces tableaux d'équilibre.</i></p>
			<p style="text-align: center;">(amendement n° 46)</p>
	<p>Les ordonnances sont prises en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé</p>		

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation.</p> <p>À l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif.</p>	<p>—</p> <p>« B. — Peuvent figurer dans la seconde partie des lois de financement de la sécurité sociale, outre celles prévues au I ci-dessus, les dispositions :</p> <p>« 1° 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 ;</p> <p>« 2° 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 ;</p> <p>« 3° 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 ;</p>	<p>—</p> <p>« B. —</p> <p>... I, les ...</p> <p>« 1° (Sans modification).</p> <p>« 2° (Sans modification).</p> <p>« 3° (Sans modification).</p>	<p>—</p> <p>« B. —</p> <p>... la partie <i>comprenant les dispositions relatives aux dépenses</i> des lois ...</p> <p>(amendement n° 47)</p> <p>« 1°</p> <p>... ou sur <i>les dépenses</i> ...</p> <p>(amendement n° 48)</p> <p>« 2°</p> <p>... dépenses <i>de l'année et des années ultérieures</i> des régimes obligatoires de base ou sur <i>les dépenses</i> ...</p> <p>(amendements n°s 49 et 50)</p> <p>« 3°</p> <p>... effet <i>de modifier</i> les conditions ...</p> <p>(amendement n° 51)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	<p>« 4° Relatives au contrôle du Parlement sur l'application de ces lois.</p> <p>« IV. — 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.</p>	<p>« 4° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« IV. — (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« V. — 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.</p>	<p>« 4° (<i>Sans modification</i>).</p> <p>« IV. —</p> <p>... ou <i>des organismes</i> chargés ...</p>
<p>Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances</p>	<p>« V. — 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 établis conformément aux dispositions du présent livre. »</p>	<p>« <i>La mission</i> ...</p>	<p>... ou <i>des organismes</i> chargés ...</p> <p>(amendement n° 52)</p> <p>« V. — (<i>Alinéa sans modification</i>).</p> <p>Alinéa supprimé.</p> <p>(amendement n° 53)</p>
<p><i>Art. 50.</i> — 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. Il comprend notamment la présentation des hypothèses,</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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.</p>			
<p>Sont joints à cette annexe les rapports sur les comptes de la nation qui comportent une présentation des comptes des années précédentes.</p>			
<p><i>Art. 36.</i> — L'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances.</p>			
<p>Constitution du 4 octobre 1958</p>			
<p><i>Art. 47-1.</i> — Le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.</p>			
<p>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.</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.</p>			
<p>Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.</p>			
<p>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 séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28.</p>			
<p>La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.</p>			<p>« VI. — La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :</p>
<p>Code des juridictions financières</p>			
<p><i>Art. L.O. 132-3. — Cf. infra art. additionnel après l'article 6 du projet de loi organique.</i></p>			<p>« 1° la production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, incluant l'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article ;</p>
<p><i>Art. L.O. 132-3-1. — Cf. infra article additionnel après l'art. 6 du projet de loi organique.</i></p>			<p>« 2° la production du rapport de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes concourant au financement des régimes et des organismes de sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3-1 du même code. »</p>
			<p>(amendement n° 54)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code de la sécurité sociale</p>			
<p><i>Art. L. 114-6.</i> — 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.</p>		<p>II (<i>nouveau</i>). — Le premier alinéa de l'article L. 114-6 du même code est supprimé.</p>	<p>II. —</p>
			<p>... est ainsi rédigé :</p>
			<p><i>« Pour l'application du V de l'article L.O. 111-3, les organismes nationaux et les organismes de base des régimes obligatoires de sécurité sociale respectent les dispositions prévues aux alinéas suivants. »</i></p>
			<p>(amendement n° 55)</p>
<p>Les comptes annuels et infra-annuels des organismes de base de sécurité sociale, présentés par l'agent comptable, établis sous sa responsabilité et visés par le directeur, sont transmis à l'organisme national chargé de leur centralisation. Ce dernier valide ces comptes et établit le compte combiné de la branche ou de l'activité de recouvrement, ou du régime.</p>			
<p>Les organismes nationaux de sécurité sociale qui gèrent un régime obligatoire de base transmettent leurs comptes annuels au ministre chargé de la sécurité sociale et à la Cour des comptes.</p>			
<p>Les organismes nationaux de sécurité sociale qui gèrent un régime obligatoire de base comportant un réseau de caisses locales ou régionales transmettent les comptes combinés annuels au ministre chargé de la sécurité sociale et à la Cour des comptes.</p>			
<p>Les comptes des régimes de protection sociale agricole sont également</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>transmis au ministre de l'agriculture.</p> <p>Les modalités d'application du présent article sont définies par décret.</p> <p><i>Art. L.O. 111-4. —</i> I. — 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 de la sécurité sociale.</p>	<p>Article 2</p> <p>L'article L.O. 111-4 du même code est remplacé par les dispositions suivantes :</p> <p><i>« Art. L.O. 111-4. —</i> I. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est 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'objectif de dépenses mentionné au 2° du B du I de l'article L.O. 111-3, pour les quatre années à venir. Ces prévisions 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.</p>	<p>Article 2</p> <p>... du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :</p> <p><i>« Art. L.O. 111-4. —</i> I. —</p> <p>organique n° 2001-692 du ...</p>	<p>Article 2</p> <p>I. — L'article...</p> <p><i>« Art. L.O. 111-4. —</i> I. —</p> <p>... base, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que ... (amendement n° 56)</p> <p>... établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations ... (amendement n° 57)</p> <p><i>« I bis. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits résultant de l'exécution du dernier exercice clos, dont les tableaux d'équilibre sont approuvés en application du 1° bis du A du I de l'article L.O. 111-3.</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>II. — Sont jointes au projet de loi des annexes :</p>	<p>—</p> <p>« II. — Sont jointes au projet de loi des annexes :</p>	<p>—</p> <p>« II. — <i>(Alinéa sans modification).</i></p>	<p>(amendement n° 58)</p> <p>« II. — ... loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :</p>
<p>a) Présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;</p>	<p>« 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 ;</p>	<p>« 1° A (nouveau) <i>Rendant compte des avis et propositions formulés par les conseils des caisses nationales des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;</i></p> <p>« 1° B (nouveau) <i>Présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;</i></p>	<p>(amendement n° 59)</p> <p>« 1° A Supprimé.</p> <p>(amendement n° 60)</p> <p>« 1° B Supprimé.</p> <p>(amendement n° 61)</p>
<p>b) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale de l'exercice précédent ;</p>	<p>« 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 ;</p>	<p>« 1° <i>(Sans modification).</i></p>	<p>« 1°</p> <p>... situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens, y compris administratifs, mis en œuvre ...</p> <p>(amendement n° 62)</p>
<p>c) Décrivant l'évolution prévisible, pour</p>	<p>« 3° Détaillant, par catégories et par branches, la</p>	<p>« 2° <i>(Sans modification).</i></p> <p>« 3° <i>(Sans modification).</i></p>	<p>« 2° <i>(Sans modification).</i></p> <p>« 3° <i>(Sans modification).</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>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 postérieures ;</p>	<p>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 ;</p>	<p><i>modification).</i></p>	<p><i>modification).</i></p>
<p>d) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;</p>	<p>« 4° Énumérant 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 ;</p>	<p>« 4° <i>(Sans modification).</i></p>	<p>« 4°</p> <p>... lieu ainsi que les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;</p> <p>(amendement n° 63)</p>
<p>e) Faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;</p>	<p>« 5° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques ;</p>	<p>« 5° <i>(Sans modification).</i></p>	<p>« 5°</p> <p>... publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
—	<p>« 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 ;</p>	<p>« 5° bis (nouveau) <i>Présentant les mesures destinées à assurer, pour les régimes de base de la sécurité sociale, les organismes concourant à leur financement et à l'amortissement de leur dette, la neutralité de leurs relations financières avec l'État et les autres collectivités publiques ;</i></p> <p>« 6°</p> <p>... objectif. Cette annexe détaille en outre par nature les dépenses de l'objectif national susmentionné ainsi que les sommes représentatives de l'effort national en matière de santé.</p>	<p><i>concourant au financement de ces régimes ;</i></p> <p>(amendement n° 64)</p> <p>« 5° bis Supprimé.</p> <p>(amendement n° 65)</p> <p>« 6°</p> <p>... objectif. Cette annexe présente également les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Elle indique en outre l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de ces dépenses. Elle rend compte de l'avis sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie prévu par le projet de loi de financement de l'année, formulé par une autorité indépendante du Gouvernement, dont la</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>f) Décivant, 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 ;</p>	<p>« 7° 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 ;</p>	<p>« 7° (Sans modification).</p>	<p>composition est prévue par la loi ;</p>
		<p>« 6° bis (nouveau) Détaillant les propositions formulées par les organismes nationaux de sécurité sociale habilités légalement à cet effet et relatives à l'évolution de leurs charges et de leurs produits au titre de l'année à venir et aux mesures qu'elles préconisent pour assurer le respect de l'équilibre prévu par le cadrage financier pluriannuel des dépenses d'assurance maladie ;</p>	<p>(amendements n^{os} 66 et 67)</p>
			<p>« 6° bis</p>
			<p>... mesures qu'ils préconisent ...</p>
			<p>(amendement n° 68)</p>
			<p>« 7°</p>
			<p>... maladie, des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'autonomie et du handicap, des organismes et des fonds comptables financés par des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes et des fonds comptables destinés à financer des dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ;</p>
<p>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</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>découlent pour l'État, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables.</p> <p>III. — Est également joint le rapport de la Cour des comptes prévu par l'article</p>	<p>« 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 comptes des régimes de base et des organismes concourant à leur financement ;</p> <p>« 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.</p> <p>« III. — Sont également transmis au Parlement :</p> <p>« 1° Le rapport de la Cour des comptes prévu à l'article L.O. 132-3 du code</p>	<p>« 7° bis (nouveau) <i>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 ;</i></p> <p>« 8° (Sans modification).</p> <p>« 9° (Sans modification).</p> <p>« III. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« 1° (Sans modification).</p>	<p>Alinéa supprimé.</p> <p>(amendement n° 69)</p> <p>« 8°</p> <p>... finan cement ainsi que des mesures réglementaires ou conventionnelles prises en compte par le projet de loi de financement, sur les comptes des régimes de base et des organismes concourant à leur financement et sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'année à venir ;</p> <p>(amendements n°s 70 et 71)</p> <p>« 9° Supprimé.</p> <p>(amendement n° 72)</p> <p>« III. — (Alinéa sans modification).</p> <p>« 1° (Sans modification).</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>L.O. 132-3 du code des juridictions financières.</p>	<p>des juridictions financières ;</p>	<p>« 2° (Sans modification).</p>	<p>« 2° (Sans modification).</p>
<p>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.</p>	<p>« 2° 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 ;</p>	<p>« 3°</p>	<p>« 3° Supprimé. (amendement n° 73)</p>
<p>Code des juridictions financières</p>	<p>« 3° Un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du V de l'article L.O. 111-3. »</p>	<p>... 111-3 du présent code. »</p>	<p>II. — L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale est abrogé.</p>
<p><i>Art. L.O. 132-3. — Cf. infra article additionnel après l'art. 6 du projet de loi organique.</i></p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>(amendement n° 74)</p>
<p>Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances précitée</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>II. — L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale est abrogé.</p>
<p><i>Art. 50. — Cf. supra art. 1^{er} du projet de loi organique.</i></p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>(amendement n° 74)</p>
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>II. — L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale est abrogé.</p>
<p><i>Art. L. 131-8. — Le Gouvernement remet chaque année, avant le 1er octobre, un rapport aux commissions compétentes des assemblées sur les conditions d'application de l'article L. 131-7.</i></p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>(amendement n° 74)</p>
<p>Ce rapport retrace notamment :</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>II. — L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale est abrogé.</p>
<p>— les différentes mesures donnant lieu à compensation, réparties par</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>Code des juridictions financières</p>	<p>(amendement n° 74)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>nature ;</p> <p>— les différentes mesures ne donnant pas lieu à compensation intégrale ;</p> <p>— la ventilation des mesures de compensation par branche et par régime de base obligatoire ;</p> <p>— l'évolution des mesures de compensation sur les trois derniers exercices clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir ;</p> <p>— les mesures donnant lieu à application du principe de compensation envisagées pour l'année à venir ;</p> <p>— le montant des créances sur l'État 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.</p>	—	—	<p>—</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-5-1 ainsi rédigé :</i></p> <p><i>« Art. L.O. 111-5-1. — Sous l'autorité du Premier ministre, le ministre chargé de la sécurité sociale prépare les projets de loi de financement de la sécurité sociale, qui sont délibérés en conseil des ministres. »</i></p> <p>(amendement n° 75)</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article L.O. 111-5 du code de la</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p><i>Art. L.O. 111-5. —</i> En cas d'urgence, les limites prévues au 5° du I de l'article L.O. 111-3 peuvent être relevées par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'État. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.</p>	<p>Article 3</p> <p>À l'article L.O. 111-5 du même code, les mots : « prévues au 5° du I de l'article L.O. 111-3 » sont remplacés par les mots : « prévues au c du 3° du A du I de l'article L.O. 111-3 ».</p>	<p>Article 3</p> <p>... du code de la sécurité sociale, les ...</p> <p>... c du 2° du A ...</p>	<p><i>sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-5-2 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L.O. 111-5-2 — <i>Pour la préparation du projet de loi de financement, les organismes gestionnaires d'un régime obligatoire de protection sociale doivent transmettre au ministre chargé de la sécurité sociale les données dont ils disposent concernant les recettes et dépenses relatives au dernier exercice clos et à l'année en cours, ainsi que leurs perspectives d'évolution au titre des quatre années à venir.</i> »</p>
	<p>Article 4</p> <p>Après l'article L.O. 111-7 du même code, il est inséré un article L.O. 111-7-1 ainsi rédigé :</p> <p>« Art. L.O. 111-7-1. — I. — 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</p>	<p>Article 4</p> <p>... du code de la sécurité sociale, il ...</p> <p>« Art. L.O. 111-7-1. — I. —</p> <p>... celle-ci sur les dispositions ...</p>	<p>(amendement n° 76)</p> <p>Article 3</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p>Article 4</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>« Art. L.O. 111-7-1. — I. — <i>La partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année à venir relative aux recettes et à l'équilibre général ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant le vote par cette assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Art. L.O. 111-3. — Cf. supra art. 1^{er} du projet de loi organique.</p>	<p>dépenses de l'année en cours.</p> <p>« 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.</p> <p>« II. — Les tableaux d'équilibre prévus au b du 3° du A du I de l'article L.O. 111-3 font l'objet de trois votes distincts selon qu'il s'agit de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général ou des organismes concourant au financement de ces régimes.</p> <p>« L'objectif national des dépenses d'assurance maladie mentionné au 2° du B du I du même article, décomposé en sous-objectifs, fait l'objet d'un seul vote.</p> <p>« III. — 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.</p> <p>« Tout amendement doit être motivé et accompagné des développements des moyens qui le justifient. Les amendements non conformes aux dispositions de l'article L.O. 111-3 et du présent article sont irrecevables. »</p>	<p>(Alinéa modification) sans</p> <p>« II. — ... b du 2° et au 3° ...</p> <p>... national de dépenses ...</p> <p>« III. — ... national de dépenses ...</p> <p>(Alinéa modification) sans</p>	<p>« La partie du projet de loi de financement de l'année à venir comprenant les dispositions relatives aux dépenses ne peut être mise en discussion devant une assemblée avant l'adoption par la même assemblée de la partie du même projet comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général.</p> <p>(amendement n° 77)</p> <p>« II. — ...2° du C du I et au 1° du B du I ...</p> <p>(amendement n° 78)</p> <p>... du D du ...</p> <p>(amendement n° 78)</p> <p>« III. — ... amendements aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif ...</p> <p>(amendement n° 79)</p> <p>(Alinéa modification) sans</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p align="center">—</p> <p align="center">Constitution du 4 octobre 1958</p>	<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>	<p align="center">—</p>
<p><i>Art. 40.</i> — Les propositions et amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution des ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique.</p>	<p align="center">Article 5</p> <p>L'article L. 111-9 du même code est remplacé par un article L.O. 111-9 ainsi rédigé :</p>	<p align="center">Article 5</p> <p>... du code de la sécurité sociale est ...</p>	<p align="center">Article 5</p> <p align="center"><i>(Alinéa sans modification).</i></p>
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p align="center"><i>« Art. L.O. 111-9. —</i></p> <p>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. À cet effet, ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État, 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 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.</p>	<p align="center"><i>« Art. L.O. 111-9. —</i></p> <p>... rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés <i>en association avec les rapporteurs</i>, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils ...</p>	<p align="center"><i>« Art. L.O. 111-9. —</i></p> <p>... déterminés à ...</p> <p align="center">(amendement n° 80)</p>
<p>Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée</p>	<p>... renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission</p>	<p>... rapporteurs et, pour un objet et une durée déterminés <i>en association avec les rapporteurs</i>, à des membres d'une de ces commissions désignés par elle à cet effet. À cet effet, ils ...</p>	<p>... compétents. <i>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</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>— <i>Art. 57. — Cf. annexe</i></p>	<p>doivent être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit. »</p>	<p>« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et les rapporteurs de la commission ont obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent. »</p>	<p><i>des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.</i></p>
<p>Code de la sécurité sociale</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>	<p>Article 6</p>
<p><i>Art. L. 111-10. —</i> Lorsqu'il prend le décret visé à l'article L.O. 111-5, le Gouvernement dépose devant le Parlement, dans un délai de quinze jours, un rapport présentant les raisons du dépassement des limites prévues au 5° du I de l'article L.O. 111-3 et justifiant l'urgence qui exige ce recours à la voie réglementaire.</p>	<p>À l'article L. 111-10 du même code, les mots : « au 5° du I de l'article L.O. 111-3 » sont remplacés par les mots : « au c du 3° du A du I de l'article L.O. 111-3 ».</p>	<p>... du code de la sécurité sociale, lesc du 2° du A ...</p>	<p>(amendement n° 81)</p> <p>... président et <i>le ou</i> les rapporteurs de la commission, <i>dans leur domaine d'attribution</i>, ont ...</p> <p>(amendement n° 82)</p> <p><i>(Sans modification).</i></p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article L. 111-10 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. 111-10-1 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L.111-10-1. — <i>Avant la fin des mois de juillet et de janvier, est transmis au Parlement un état semestriel des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base. »</i></p>
			<p>(amendement n° 83)</p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p><i>Art. L. 114-4-1.</i> — Le Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses de l'assurance maladie est chargé d'alerter le Parlement, le Gouvernement 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 Parlement. Le comité est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social.</p>			<p>—</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>L'article L. 114-4-1 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :</i></p>
<p>Ce comité est placé auprès de la Commission des comptes de la sécurité sociale.</p>			
<p>Chaque année, au plus tard le 1^{er} juin, et en tant que de besoin, le comité rend un avis sur le respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'exercice en cours. Il analyse notamment l'impact des mesures conventionnelles et celui des déterminants conjoncturels et structurels des dépenses d'assurance maladie.</p>			
<p>Lorsque le comité considère qu'il existe un risque sérieux que les dépenses d'assurance maladie dépassent l'objectif national de dépenses d'assurance maladie avec une ampleur supérieure à un seuil fixé par décret qui ne peut excéder 1 %, il le notifie au Parlement, au Gouvernement</p>			

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>et aux caisses nationales d'assurance maladie. Celles-ci proposent des mesures de redressement. Le comité rend un avis sur l'impact financier de ces mesures et, le cas échéant, de celles que l'État entend prendre pour sa part.</p>			<p><i>« Le comité d'alerte rend un avis sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, proposé par le Gouvernement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, mentionné au 2° du D du I de l'article L.O. 111-3. »</i></p>
<p><i>Art. L.O. 111-3. — Cf. supra art. 1^{er} du projet de loi organique.</i></p>			<p>(amendement n° 84)</p>
<p>Code des juridictions financières</p>			<p><i>Article additionnel</i></p>
<p><i>Art. L.O. 132-3. —</i> 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.</p>			<p><i>Le premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières est ainsi modifié :</i></p>
			<p><i>« 1° Après la première phrase, il est inséré une phrase ainsi rédigée :</i></p>
			<p><i>« Ce rapport comprend l'avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre mentionnés au 1° bis du A du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. » ;</i></p>
			<p><i>« 2° Dans la dernière phrase, après le mot : « Parlement », sont insérés les mots : « et au</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>—</p> <p>Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p> <p>Gouvernement ».</p> <p>(amendement n° 85)</p>
<p><i>Art. L. 132-3-1.</i> — 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.</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>L'article L. 132-3-1 du code des juridictions financières est remplacé par un article L.O. 132-3-1 ainsi rédigé :</i></p> <p>« Art. L.O. 132-3-1. — Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base et des caisses nationales du régime général, ainsi que des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du livre premier du code de la sécurité sociale. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes, et au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés. »</p>
<p>—</p>	<p>—</p>	<p>—</p>	<p>(amendement n° 86)</p> <p><i>Article additionnel</i></p> <p><i>Après l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, il est inséré un article 4 bis ainsi rédigé :</i></p>

Texte de référence	Texte du projet de loi organique	Texte adopté par le Sénat en première lecture	Propositions de la Commission
<p>Code de la sécurité sociale</p> <p><i>Art. L.O. 111-3. — Cf. supra art. 1^{er} du projet de loi organique.</i></p>	<p>Article 7</p> <p>Les dispositions de la présente loi organique s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.</p> <p>Toutefois, les dispositions du V de l'article L.O. 111-3 et du 1° du II de l'article L.O. 111-4 s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008.</p>	<p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>... L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale s'appliquent ...</p>	<p>« Art. 4 bis. — À compter du 1^{er} janvier 2007, le transfert de tout ou partie des déficits d'un exercice clos, prévu en application du 1° ter du A du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ne peut conduire à une durée d'amortissement de l'ensemble de la dette restant à amortir, compte tenu de ce transfert, excédant dix ans à compter de celui-ci. ».</p> <p>(amendement n° 87)</p> <p>Article 7</p> <p><i>(Alinéa sans modification).</i></p> <p>Toutefois, les dispositions du 2° du VI de l'article L.O. 111-3 et du 1° du II de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, ainsi que l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières s'appliquent</p> <p>(amendement n° 88)</p> <p><i>Les dispositions du 1° ter du A du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.</i></p> <p>(amendement n° 89)</p>

ANNEXE AU TABLEAU COMPARATIF

	Pages
Constitution du 4 octobre 1958	138
<i>Art. 34</i>	
Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances	138
<i>Art. 57, 58, 59 et 60</i>	

Constitution du 4 octobre 1958

Art. 34 —

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.

.

Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances

Art. 57. — 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. À cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces 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 sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'État et du respect du secret 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.

Art. 58. — 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'État. 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.

Art. 59. — Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

Art. 60. — Lorsqu'une mission de contrôle et d'évaluation donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

AMENDEMENTS NON ADOPTES PAR LA COMMISSION

Avant l'article premier

Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

Insérer l'article suivant :

« I. — L'État compense intégralement les exonérations ou les réductions de cotisations ou contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ainsi que les réductions de l'assiette ou les abattements sur l'assiette de ces cotisations ou contributions.

« Cette compensation vise l'ensemble des exonérations et réductions décidées y compris avant l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2216 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

« II. — Le montant de ces compensations est retracé dans les lois de financement de la sécurité sociale. »

Article premier

(art. L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale)

Amendements présentés par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

- Après le premier alinéa du A du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° A Approuve l'annexe prévue au 6° du II de l'article L. O. 111-4 ; ».

- Après le premier alinéa du A du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° A Approuve le niveau de la compensation retracé à l'annexe prévue au 4° du II de l'article L.O. 111-4 ; ».

- Compléter le troisième alinéa (1° *bis*) du A du I de cet article par les mots : « ou chargés de l'amortissement de leur dette ; ».

- Compléter le cinquième alinéa (*a* du 2°) du A du I de cet article par les mots : « ou chargés de l'amortissement de leur dette ; ».

- Compléter le sixième alinéa (*b* du 2°) du A du I de cet article par les mots : « et notamment la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; ».

- Compléter le sixième alinéa (*b* du 2°) du A du I de cet article par les mots : « et notamment le fonds de réserve des retraites ; ».

- Compléter le sixième alinéa (*b* du 2°) du A du I de cet article par les mots : « et notamment le fonds de solidarité vieillesse ; ».

- Compléter le sixième alinéa (*b* du 2°) du A du I de cet article par les mots : « et pour les organismes chargés de l'amortissement de leur dette ; ».

- I. — Rédiger ainsi le deuxième alinéa (1°) du B du I de cet article :

« 1° Fixe, par branche et par sous objectifs, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général ; ».

II. — Après le deuxième alinéa (1°) du B du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° *bis* Les sous-objectifs correspondent à des ensembles cohérents d'actions visant à une modalité de prise en charge identifiée d'un risque sanitaire ou social. Leur création est d'initiative parlementaire ou gouvernementale. ».

- Compléter le deuxième alinéa (1°) du B du I de cet article par les mots : « et ceux de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ; ».

- Compléter le deuxième alinéa (1°) du B du I de cet article par les mots : « et ceux du fonds de solidarité vieillesse ; ».

- Dans le dernier alinéa (2°) du B du I de cet article, après les mots « objectif national de dépenses d'assurance maladie », insérer le mot : « médicalisé ».

- Dans le dernier alinéa (2°) du B du I de cet article, après les mots « objectif national de dépenses d'assurance maladie », insérer les mots : « après avis de la Conférence nationale de santé ».

- Compléter la première phrase du dernier alinéa (2°) du B du I de cet article par les mots : « et, parmi ceux-ci, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. ».

- Après la première phrase du dernier alinéa (2°) du B du I de cet article, insérer la phrase suivante : « Au sein de l'objectif national, chacun de ces sous-objectifs est défini comme un ensemble cohérent d'actions visant à une modalité de prise en charge particulière du risque maladie. ».

- Compléter le dernier alinéa (2°) du B du I de cet article par les mots : « ou parlementaire ».

- Compléter le dernier alinéa (2°) du B du I de cet article par la phrase suivante : « Ces composantes peuvent être définies comme des enveloppes régionales. ».

- Compléter le B du I de cet article par l'alinéa suivant :

« 3° Fixe un objectif national de couverture des dépenses de santé par les régimes obligatoires de base. ».

- I. — Compléter le B du I de cet article par l'alinéa suivant :

« 3° Prévoit l'ensemble des 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. ».

II. — Supprimer le deuxième alinéa (1°) du B du III de cet article.

- I. — Compléter le B du I de cet article par l'alinéa suivant :

« 4° Prévoit l'ensemble des dispositions 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. ».

II. — Supprimer le troisième alinéa (2°) du B du III de cet article.

- Dans le troisième alinéa (2°) du A du III de cet article, substituer aux mots « et des années ultérieures », les mots « ou des années ultérieures ».

- Après le troisième alinéa (2°) du A du III de cet article, insérer les deux alinéas suivants :

« La répartition du produit d'une contribution affectée dans sa majorité à un ou plusieurs régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou à un ou plusieurs organismes concourant à leur financement résulte d'une disposition de la loi de financement de la sécurité sociale.

« L'application du critère de majorité énoncé à l'alinéa précédent est définitivement appréciée lors de l'examen du projet de loi de financement ou du projet de loi de finances par le Conseil des ministres. ».

- Compléter l'avant-dernier alinéa (3°) du A du III de cet article par les mots : « y compris celles relatives aux taux de ces cotisations ou contributions ».

- Après les mots : « concourant à leur financement », supprimer la fin de l'avant-dernier alinéa (3°) du B du III de cet article.

- Compléter le IV de cet article par l'alinéa suivant :

« Toute mesure législative ayant pour objet de transférer une charge de l'État vers la sécurité sociale ou une recette de la sécurité sociale vers l'État doit être inscrite en loi de financement de la sécurité sociale. ».

- Compléter le IV de cet article par l'alinéa suivant :

« Toutefois, les mesures d'ordre législatif concernant directement les contributions et cotisations finançant ces régimes et organismes ne peuvent être instituées que par une disposition d'une loi de financement de la sécurité sociale. ».

- Compléter le V de cet article par l'alinéa suivant :

« Elle comporte également l'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par le Président et les rapporteurs de la commission de chaque assemblée chargée des lois de financement de la sécurité sociale dans le cadre de missions de contrôle et d'évaluation prévues par l'article L.O. 111-9 du présent code. ».

Avant l'article 2

Amendements présentés par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

- Insérer l'article suivant :

Après l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L. O. 111-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 111-3-1.* — Les lois de financement présentent de façon sincère l'ensemble des ressources et des charges des organismes de sécurité sociale. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler. ».

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 111-3-1.* — Dès lors que les prévisions de recettes et de dépenses effectuées dans le cadre de la commission des comptes de la sécurité sociale démontrent un décalage significatif avec les objectifs fixés au a) du 2° du A de l'article L.O. 111-3 et aux 10° et 2° du B de cet article, le Gouvernement est tenu au dépôt, dans un délai de quinze jours, d'un projet de loi de financement rectificative. ».

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 111-3-1.* — Dès lors qu'il est avéré que l'équilibre retracé dans l'un des tableaux d'équilibre visés au b) du 2° du A du I de l'article L.O. 111-3 ne sera pas respecté, et notamment si le comité d'alerte visé à la section 7 du chapitre IV du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale notifie un risque sérieux de non-respect de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie fixé à l'article

L.O. 111-3, le gouvernement est tenu au dépôt, dans un délai de quinze jours, d'un projet de loi de financement rectificative. »

- Insérer l'article suivant :

« Après l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-3-1 ainsi rédigé :

« *Art. L.O. 111-3-1.* — I. — Le projet de loi de règlement de la sécurité sociale est déposé et distribué avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exécution des lois de financement auquel il se rapporte.

« II. — A. — La loi de règlement présente, pour la dernière année écoulée, les tableaux d'équilibre par branche de l'ensemble des régimes obligatoires de base et de manière spécifique les comptes par branche du régime général, ainsi que les comptes de chaque organisme concourant au financement de ces régimes. La Cour des comptes émet un avis sur la cohérence de ces tableaux d'équilibre.

« B. — Sont joints au projet de loi de règlement :

« 1° Le développement des 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 ;

« 2° le montant définitif de dépenses 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 ;

« 3° une annexe présentant le compte définitif des organismes qui financent ou gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

« 4° une annexe présentant les comptes définitifs des organismes nationaux gérant un régime de base de la sécurité sociale établis selon l'article 114-6 du code de sécurité sociale ;

« 5° une annexe présentant le taux de couverture des dépenses de santé par les régimes obligatoires pour la dernière année écoulée ainsi que la dépense remboursable, la dépense remboursée, et des éléments d'appréciation du montant moyen de la consommation de soin des ménages restant à leur charge avant et après intervention des organismes de couverture complémentaire ;

« 6° Les rapports annuels de qualité et d'efficience par objectif faisant connaître les résultats attendus et obtenus, les indicateurs associés, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de financement de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement.

« C. — Est également transmis au Parlement un rapport présentant le compte rendu des vérifications opérées notamment en application du V de l'article L.O. 111-3. »

Article 2

(art. L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale)

Amendements présentés par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

- Dans la première phrase du I de cet article, après les mots : « accompagné d'un rapport », insérer les mots : « présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et ».

- Rédiger ainsi la dernière phrase du I de cet article :

« Ces prévisions sont établies en cohérence avec les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses des administrations publiques identifiées dans le cadre des programmes pluriannuels des finances publiques transmis par la France dans le cadre de ses engagements européens, ainsi qu'avec celles présentées 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. »

- Après le I de cet article, insérer le paragraphe suivant :

« I *bis*. — En vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante par le Parlement, sont présentés par le Gouvernement :

« — un rapport présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population, et l'évolution à moyen terme des finances de la sécurité sociale, notamment en matière de dépenses des différentes branches et de l'ONDAM, et en matière de recettes affectées à la sécurité sociale.

« — un rapport rendant compte des avis et propositions formulées par les conseils des caisses nationales des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

« Ces rapports peuvent donner lieu à un débat à l'Assemblée nationale et au Sénat. »

- Après le premier alinéa du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° AA Présentant l'évolution des statistiques relatives aux accidents et maladies du travail et leur coût pour les comptes sociaux ; »

- Après le premier alinéa du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° AA Présentant l'évolution des systèmes de permanence des soins et le développement des réseaux de soins sur l'ensemble du territoire ; »

- Après le premier alinéa du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° AA Présentant un état de l'évolution de la démographie des professions médicale et paramédicale, quantitative et qualitative, avec une projection de cette évolution pour les quinze vingt ans à venir ; »

- Après le premier alinéa du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° AA Présentant un tableau des politiques de prévention des risques médicaux et sociaux menées par les pouvoirs publics ; »

- Après le premier alinéa du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 1° AA Présentant une évaluation de l'évolution des pratiques contractuelles de "bon usage des soins" ainsi que des pratiques de certification et d'habilitation des professionnels de santé ; »

- Après les mots : « année en cours », supprimer la fin du cinquième alinéa (2°) du II de cet article.

- Après le neuvième alinéa (5°*bis*) du II de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« 5° *ter* Détaillant, sous la forme d'un tableau, les montants de l'intégralité des transferts de charges ou de recettes entre la sécurité sociale, l'État et les collectivités publiques ; ».

- Dans la première phrase du dixième alinéa (6°) du II de cet article, après les mots : « d'assurance maladie », insérer le mot : « médicalisé ».

- Compléter le dixième alinéa (6°) du II de cet article par la phrase suivante : « Cette annexe comprend une décomposition, établie par le Haut Conseil sur l'avenir de l'assurance maladie, de la consommation de soins et biens médicaux faisant clairement apparaître la dépense remboursable, la dépense remboursée, ainsi que des éléments d'appréciation du montant moyen de la consommation de soin des ménages restant à leur charge avant et après intervention des organismes de couverture complémentaire ; ».

- Compléter le dixième alinéa (6°) du II de cet article par les trois phrases suivantes : « Cette annexe décrit pour chacun des sous-objectifs le périmètre retenu, l'évolution tendancielle des dépenses, l'impact des besoins de santé sur cette évolution ainsi que celui des diverses mesures légales, réglementaires ou conventionnelle susceptibles de l'infléchir au cours de l'année à venir. Cette annexe justifie la proposition du

Gouvernement pour chaque sous-objectif. Elle est soumise au comité d'alerte institué par la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie qui formule un avis sur sa pertinence ; ».

- Compléter le II de cet article par l'alinéa suivant :

« 10° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement en matière de sécurité sociale. ».

- Compléter cet article par le paragraphe suivant :

« IV. — Les documents prévus au I et aux quatre premiers alinéas du II sont déposés et distribués avec le projet de loi de financement auquel ils sont annexés.

« Les documents prévus au II sont déposés sur le bureau des assemblées et distribués au moins cinq jours francs avant le début de la discussion par l'Assemblée nationale de la loi de financement de la sécurité sociale à laquelle ils sont annexés. ».

Après l'article 2

Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

Insérer l'article suivant :

« L'article L.O. 111-5 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

« I. — Après les mots « après avis du Conseil d'État », sont insérés les mots : « et des commissions des affaires sociales et des finances des assemblées, qui doivent faire connaître cet avis dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur a été faite du projet de décret ».

« II. — Il est complété par une phrase ainsi rédigée :

« La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné. ».

Article 4

(art. L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale)

Amendement présenté par M. Christophe Caresche et les commissaires membres du groupe socialiste

Avant le premier alinéa du I de cet article, insérer l'alinéa suivant :

« La discussion de la première partie du projet de loi de financement est précédée d'un débat portant sur le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ».

PERSONNES ET ORGANISATIONS ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR

ORGANISMES PUBLICS

- **Cour des comptes**

— M. Bernard CIEUTAT, président de la 6^e chambre, M. Christian BABUSIAUX, conseiller-maître, président de section, M. Michel BRAUNSTEIN, conseiller-maître, rapporteur général, et Mme Rolande RUELLAN, conseiller-maître, président de section.

- **Commission des comptes de la sécurité sociale**

— M. François MONIER, conseiller-maître, secrétaire général.

ADMINISTRATIONS

- **Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie**

Cabinet des ministres

— M. Bertrand MARTINOT, conseiller technique.

Direction générale du Trésor et de la politique économique

— M. Jean-Luc TAVERNIER, directeur et Mme. Sandrine DUCHENE, chef de bureau.

Direction du budget

— M. François CARAYON, sous-directeur, de la 6^{ème} sous-direction

— M. Antoine SEILLAN, administrateur civil, chef de bureau adjoint à la Direction du budget.

- **Secrétariat d'État à l'assurance maladie**

Cabinet du ministre

— M. Michel BETTAN, conseiller auprès du ministre, chef de cabinet,.

— M. Hervé DROUET et M. Thomas FATOME, conseillers.

Direction de la sécurité sociale

— M. Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale et M. Jean-Louis REY, sous-directeur du financement de la sécurité sociale.

ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

- **Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**
 - M. Michel REGEREAU, président du conseil d'administration.
 - M. Frédéric VAN ROECKEGHEM, directeur.
- **Caisse centrale de la mutualité sociale agricole**
 - Mme Jeannette GROS, présidente du conseil d'administration et M. Yves HUMEZ, directeur général.
- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)**
 - Mme Nicole PRUD'HOMME, présidente du conseil d'administration et M. Philippe GEORGE, directeur.
- **Caisse nationale d'assurance-vieillesse (CNAV)**
 - Mme Danièle KARNIEWICZ, présidente du conseil d'administration, a proposé de transmettre une contribution écrite.
- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)**
 - M. Pierre BURBAN, président du conseil d'administration.
 - M. Louis-Charles VIOSSAT, directeur général, et M. Pierre MAYEUR, administrateur du Sénat, chargé de mission à l'ACOSS.

FEDERATION NATIONALE DE LA MUTUALITE FRANÇAISE

- Mme Agnès BOCOgnANO, conseiller technique auprès du président
- M. Vincent FIGUREAU, responsable du département relations extérieures.

UNIVERSITAIRES ET AUTRES PERSONNALITÉS

- M. Jean de KERVASDOUE, professeur d'économie de la santé au CNAM.
- M. Claude LE PEN, professeur d'économie de la santé à Paris-Dauphine.
- M. Xavier PRETOT, inspecteur général de l'Administration, professeur associé à Paris-II.

- M. Pierre-Louis BRAS, inspecteur général des affaires sociales, ancien directeur de la sécurité sociale.
- M. Raoul BRIET, conseiller-maître à la Cour des comptes, ancien directeur de la sécurité sociale.