

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I V <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires sociales

- Examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (*M. Gérard Bapt, Mme Martine Pinville, MM. Michel Issindou, Laurent Marcangeli et Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteurs*)..... 2
- Présences en réunion..... 8

Mercredi  
8 octobre 2014  
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 04

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

**Présidence de  
Mme Catherine  
Lemorton,  
Présidente**



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mercredi 8 octobre 2014**

*(Présidence Mme Catherine Lemorton, présidente de la Commission)*



*La séance est ouverte à onze heures vingt-cinq.*

*La Commission procède à l'examen, ouvert à la presse, du rapport d'information sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 (MM. Gérard Bapt, Christian Paul, Mme Martine Pinville, MM. Michel Issindou, Laurent Marcangeli et Mme Marie-Françoise Clergeau, rapporteurs).*

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Nous examinons maintenant le rapport d'information sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014, ce que nous n'avons pu faire mercredi dernier en raison de la longueur des débats sur la proposition de loi de M. Gérard Cherpion relative à la simplification et au développement du travail, de la formation et de l'emploi.

Habituellement, nous procédons à cet exercice fin juin-début juillet, mais cela n'a pas été nécessaire cette année puisque nous avons été saisis d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), événement qui s'était d'ailleurs déjà produit en 2011, sous la précédente majorité.

D'ordinaire également, cet examen donne lieu à une audition des ministres, mais, dans la mesure où nous auditionnerons cet après-midi le Gouvernement sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015, il n'a pas paru indispensable non plus de recevoir deux fois Mme Marisol Touraine dans la même journée, d'autant qu'elle est déjà venue mardi dernier nous parler de l'épidémie du virus Ebola.

Il n'en demeure pas moins que l'examen de ce rapport d'information représente un travail important, notamment parce qu'il nous permet de contrôler l'action du Gouvernement en recensant les textes d'application restant à prendre.

Je suis d'ailleurs très attachée à ce que nous contrôlions l'application des lois que nous votons, et je me réjouis que le bureau de notre Commission ait décidé, lors de sa dernière réunion, que nous entamerions très prochainement le contrôle de l'application de la loi du 31 mai 2013 portant réforme de la biologie médicale et de la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

**M. Gérard Bapt, rapporteur.** Le rapport que j'ai l'honneur de vous présenter au nom de l'ensemble des rapporteurs de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2014 porte sur l'application réglementaire de ses dispositions. Le Règlement de notre assemblée dispose que ce bilan doit être réalisé six mois après la publication de la loi, mais l'agenda de notre Commission, qui comportait en particulier l'examen d'un projet de loi de financement rectificative, ne nous a pas permis de faire ce travail en juillet. Aussi présentons-nous cette fois l'avancement de l'application de la loi au 10 septembre.

Le suivi de l'application réglementaire peut paraître très formel, mais il est particulièrement justifié en ce qui concerne les lois de financement de la sécurité sociale, et ce pour deux raisons. D'une part, l'inscription de dispositions en LFSS est conditionnée à leur impact sur les comptes de la sécurité sociale, faute de quoi elles sont considérées comme des « cavaliers sociaux » ; cela rend donc indispensable leur application avant la fin de l'exercice annuel. D'autre part, les PLFSS font systématiquement l'objet d'un recours à la procédure législative accélérée, du fait de la nécessité d'appliquer la loi dès le 1<sup>er</sup> janvier ; cela justifie en retour que le législateur demande des comptes au Gouvernement sur son application effective.

En ce qui concerne l'application non pas réglementaire, mais budgétaire de la loi, je vous renvoie au rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, publié la semaine dernière, ainsi qu'au rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS.

Sur les 82 articles de la loi de financement telle que promulguée après décision du Conseil constitutionnel, 35 nécessitent la publication d'un texte réglementaire ou la signature d'un accord conventionnel. Au 10 septembre 2014, soit un peu plus de huit mois après la publication de la loi, quatorze d'entre eux ont fait l'objet d'une application complète, dix-sept n'ont fait l'objet d'aucun des textes d'application prévus, et les quatre articles restants ont fait l'objet d'une application réglementaire partielle.

Le taux des textes publiés par rapport aux textes nécessaires est ainsi de 44 %, résultat que l'on peut qualifier de moyen, compte tenu du fait que le calcul est arrêté en septembre.

À titre de comparaison, le rapport d'application de la loi de financement pour 2008 avait mis en évidence une grande négligence dans l'élaboration des textes d'application, avec un rapport de 20 % entre le nombre de textes publiés et le nombre attendu. La situation s'est beaucoup améliorée en 2009 (47 %), s'est dégradée en 2010 (21 %), pour s'améliorer à nouveau en 2011 (61 %), mais il est vrai que le bilan avait été élaboré au mois d'octobre.

Cela étant dit, nous sommes conscients de l'ampleur de la tâche à accomplir pour l'administration, ainsi que des délais imposés par les avis du Conseil d'État et des caisses de sécurité sociale.

J'en viens à l'examen par branche.

Tous les décrets d'application relatifs à la branche famille ont été pris.

Dans le champ dont je suis le rapporteur – recettes, trésorerie, gestion du risque et lutte contre les fraudes –, treize articles nécessitaient des mesures réglementaires d'application.

Des discussions sont toujours en cours sur le régime social des indépendants (RSI) quant au mode de calcul des cotisations afférentes, le but étant de rapprocher la période de paiement de la période de perception des revenus sur lesquels sont assises les cotations.

Par ailleurs, les décrets d'application de l'article 14, qui permet aux branches professionnelles de recommander un ou plusieurs organismes de prévoyance destinés à garantir la protection complémentaire collective des salariés, sous réserve d'avoir procédé à une mise en concurrence, devraient être publiés très prochainement.

Ensuite, le PLFSS pour 2014 comportait 36 articles relatifs aux dépenses d'assurance maladie, hors dispositions ayant trait au secteur médico-social. Quatre d'entre eux ont été déclarés non conformes à la Constitution, étant qualifiés de « cavaliers sociaux ». Il s'agit de l'article 34, qui visait à instaurer un principe d'équité de rémunération entre les centres de santé et les professionnels de santé libéraux. Il est intéressant de constater que le Conseil constitutionnel a fait une lecture opposée à la nôtre des implications de cet article, considérant qu'il n'avait pas ou insuffisamment d'impact financier. Il s'agit également de l'article 57, qui avait pour objet de transposer aux bénéficiaires de l'aide à l'acquisition d'une couverture maladie complémentaire (ACS) le dispositif du panier de soins garanti qui existe pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C). Il s'agit en outre de l'article 58, qui visait à rendre automatique le renouvellement des droits à l'ACS pour les personnes âgées disposant de faibles revenus. Ce dispositif a été repris par amendement dans le cadre de l'examen du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement. Il s'agit, enfin, de l'article 37 demandant un rapport annuel au Gouvernement sur la situation des zones médicalement sous-dotées, le Conseil ayant estimé qu'il n'avait pas pour objet d'améliorer l'information et le contrôle du Parlement.

Quatorze articles sont d'application directe et n'ont pas nécessité de mesure de transposition.

Signalons par ailleurs que cinq articles appellent la rédaction par le Gouvernement de rapports au Parlement. Ces rapports n'ont pas été déposés, et je regrette particulièrement le retard pris par celui relatif à la réforme du modèle de financement des établissements de santé, dont la remise était prévue au 31 mai 2014.

S'agissant des quinze articles nécessitant la parution de 22 textes réglementaires d'application, on notera que seuls cinq d'entre eux ont été publiés à ce jour. Je me dois toutefois de souligner que dix sont « prêts à aboutir » et que trois autres sont en cours de finalisation.

Ainsi, trois dispositifs peuvent d'ores et déjà faire l'objet d'une application. Il s'agit de la réforme du cadre d'autorisation des coopérations en matière de santé, du principe du versement d'indemnités journalières en cas d'arrêt de travail lié à la grossesse au bénéfice des femmes médecins ou auxiliaires médicales dans le cadre du « Pacte territoire-santé », et de l'expérimentation de la délivrance des médicaments à l'unité.

Parmi les mesures susceptibles d'être prochainement appliquées, citons la réforme de l'ACS, qui a d'ailleurs fait l'objet d'un ajustement dans le cadre de la loi de financement rectificative pour 2014, diverses mesures portant sur le médicament – promotion des médicaments biologiques similaires, déclaration des remises sur les médicaments génériques consenties aux pharmaciens par les laboratoires pharmaceutiques, régulation des dépenses sur la liste en sus –, ainsi que la réforme de la tarification applicable aux établissements situés dans des zones peu denses ou isolées et relative à la dégressivité des tarifs.

Une des mesures adoptées ne pourra pas être appliquée, en raison de difficultés d'acceptation par le secteur. Il s'agit du dispositif de régulation du transport de patients, qui prend notamment appui sur une expérimentation. On peut le regretter, mais je crois savoir que le PLFSS pour 2015, qui doit nous être présenté cet après-midi, comportera une mesure relative aux transports de patients à laquelle le secteur ne serait pas opposé.

Dans l'attente du projet de loi sur l'adaptation de la société au vieillissement, la LFSS pour 2014 comportait seulement deux articles relatifs au secteur médico-social, articles qui étaient d'application directe.

Quant à la branche vieillesse, elle ne faisait l'objet que d'articles comptables, dans la mesure où était discuté, en même temps que le PLFSS pour 2014, le projet de loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Enfin, seul un article relatif aux accidents du travail et maladies professionnelles nécessite un décret d'application, décret qui n'a pas encore été pris.

**M. Arnaud Richard.** Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a signé l'échec de la stratégie du Gouvernement en matière de redressement des comptes sociaux. En 2013, le rythme de ralentissement des dépenses a baissé et le déficit total des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est élevé à 16 milliards d'euros. Ainsi, les efforts de réduction du déficit ont principalement reposé sur des prélèvements supplémentaires à hauteur de 7,6 milliards d'euros sur l'année.

Quant au respect pour la quatrième année consécutive de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2013, il résulte d'un biais de construction. L'ampleur de l'écart entre son montant prévisionnel et les dépenses exécutées ne peut laisser penser qu'il s'agit d'économies à proprement parler.

J'ajoute que la faible croissance ne peut expliquer le déficit du régime général et du FSV. Selon la Cour des comptes, ce déficit est structurel à hauteur de 57 %.

Force est donc de constater que les objectifs de réduction du déficit pour 2014 ne seront pas tenus.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 prévoyait que le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV s'établirait à 13,2 milliards d'euros, soit une diminution de 2,2 milliards par rapport à 2013, avant que la loi de financement rectificative du 8 août 2014 ne vienne réviser cette prévision à 13,6 milliards d'euros.

Pour réaliser cet objectif de réduction des déficits, modeste au départ et revu à la baisse par la suite, le Gouvernement a tablé sur une croissance de 1 % et d'une inflation de 1,2 %. Ces prévisions plus qu'optimistes pourraient conduire à constater un déficit plus élevé que prévu.

Monsieur le rapporteur, le dérapage du déficit pour 2014 sera-t-il compensé par des mesures nouvelles, et le programme d'économies de 50 milliards d'euros sur trois ans sera-t-il calculé par rapport à la croissance tendancielle ?

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Monsieur le député, cette séance est consacrée à l'étude du rapport d'information sur l'application de la LFSS pour 2014, et non à celle du PLFSS pour 2015. Les sujets que vous soulevez seront abordés cet après-midi, mais n'ayez crainte : je vous redonnerai la parole sans considérer que le groupe UDI a fait usage de son temps de parole... (*Sourires.*)

**M. Arnaud Robinet.** Aucun gouvernement ne s'était fixé un objectif aussi peu ambitieux de réduction du déficit de la sécurité sociale depuis 2011. La lecture du rapport

montre que les objectifs n'ont pas été tenus, la réduction du déficit ayant été de 2 milliards d'euros seulement, contre 3,6 milliards en 2013.

Monsieur le rapporteur, quelles mesures doivent être prises, selon vous, pour respecter la LFSS pour 2014, et comment appréhendez-vous le PLFSS pour 2015 ? Nous ne croyons pas au retour à l'équilibre, et sans doute n'y croyez-vous guère non plus vous-même...

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Mon cher collègue, vous aurez tout loisir de poser ces questions cet après-midi.

**M. Michel Issindou.** Pour les parlementaires, voter des lois et constater que les décrets ne sont pas publiés est assez troublant. J'ai moi-même le sentiment que, neuf mois après la réforme des retraites, les choses n'avancent pas assez sur ce terrain non plus. Dans la mesure où ce problème concerne tous les gouvernements – certains décrets ne sont même jamais pris –, la fixation d'un délai de parution des décrets me semble s'imposer.

**M. Élie Aboud.** Malgré une convention liant les agences régionales de santé (ARS), l'assurance maladie et les établissements de soins, les dépassements de dépenses en matière de transports médicaux atteignent 4 milliards d'euros. Monsieur le rapporteur, cette convention va-t-elle être remise en cause, dans la mesure où elle risque de constituer une source d'insécurité juridique pour les établissements menacés de sanctions en cas de dépassements ?

**M. le rapporteur.** En raison de certains blocages, notamment de la part des artisans du taxi, la disposition relative aux appels d'offres en matière de transports sanitaires a été retirée au profit d'une expérimentation, laquelle n'a pas encore commencé. Par contre, les conventions existent toujours et le PLFSS qui vous sera présenté cet après-midi comporte une disposition sur le transport sanitaire, qui semble avoir recueilli l'accord de la profession.

**M. Élie Aboud.** Le principe de sanctions en cas de dépassements sera-t-il inscrit dans la loi ?

**M. le rapporteur.** Ce sont les conventions qui le prévoient. Mais vous aurez tous les détails cet après-midi.

**M. Arnaud Richard.** Je souscris au propos de notre collègue Issindou : la publication des décrets est un réel problème et la fixation d'un délai impératif serait utile.

Pour prolonger mon propos d'il y a un instant, le rapporteur devrait examiner le différentiel entre les hypothèses de croissance et d'inflation sur lesquelles s'est fondé le Gouvernement pour élaborer le PLFSS, et les résultats observés dans le cadre de son exécution.

**M. le rapporteur.** L'objet de mon rapport est exclusivement l'application réglementaire de la loi.

Vous évoquez le résultat prévisionnel pour 2014, mais je vous rappelle que le PLFRSS comportait un état actualisé, avec un rebasage de l'ONDAM. Les nouveaux éléments ont été exposés à la Commission des comptes de la sécurité sociale et seront pris en compte par le PLFSS pour 2015, dont les premiers articles portent sur l'équilibre financier – mais je ne peux préjuger du vote du Parlement.

**M. Christophe Cavard.** Nous reviendrons sur le fond cet après-midi.

Le rapporteur affiche son souhait de voir les choses évoluer en matière de publication des décrets. Comme il l'indique en page 7 de son document, le rapport sur l'application de la LFSS pour 2008 pointait déjà une « grande négligence » dans l'élaboration des textes d'application ; il ajoute que les processus sont longs du fait que les décrets doivent être soumis préalablement aux caisses de sécurité sociale, puis examinés par le Conseil d'État.

Ainsi, la proportion de textes publiés par rapport aux textes attendus était de 20 % en 2008, mais a été de 61 % en 2011 et serait de 44 % en septembre 2014. Quel taux peut-on espérer en fin d'année ?

**M. le rapporteur.** Le taux de 100 % ne sera jamais atteint en fin d'année, car certains textes nécessitent un délai qui dépasse le terme de l'année civile. L'auteur de l'expression « grande négligence » est mon excellent prédécesseur Yves Bur... Nous devons donc continuer ce combat commun pour que les textes soient pris avec diligence et, surtout, pour que l'esprit des décrets traduise parfaitement l'esprit de la loi.

**Mme la présidente Catherine Lemorton.** Je vous informe que le texte du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 est parvenu sur nos messageries électroniques tout à l'heure, à dix heures vingt-sept exactement...

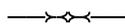
Nous allons maintenant voter sur l'autorisation de publication du rapport d'information sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale.

Je rappelle qu'il s'agit seulement d'une autorisation de publication et non d'un vote sur le contenu même des conclusions.

*La Commission décide à l'unanimité d'autoriser la publication du rapport*



*La séance est levée à douze heures.*



## Présences en réunion

### Réunion du mercredi 8 octobre 2014 à 11 heures 15

*Présents.* – M. Ibrahim Aboubacar, M. Élie Aboud, M. Bernard Accoyer, M. Joël Aviragnet, M. Gérard Bapt, M. Jean-Pierre Barbier, Mme Gisèle Biémouret, Mme Kheira Bouziane, Mme Valérie Boyer, Mme Sylviane Bulteau, Mme Marie-Arlette Carlotti, Mme Martine Carrillon-Couvreur, M. Christophe Cavard, M. Gérard Cherpion, Mme Marie-Françoise Clergeau, M. Philip Cordery, M. Jean-Louis Costes, M. Rémi Delatte, Mme Michèle Delaunay, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Françoise Dumas, M. Richard Ferrand, Mme Hélène Geoffroy, M. Jean-Patrick Gille, M. Henri Guaino, Mme Joëlle Huillier, Mme Sandrine Hurel, Mme Monique Iborra, M. Michel Issindou, M. Denis Jacquat, Mme Chaynesse Khirouni, Mme Bernadette Laclais, Mme Conchita Lacuey, Mme Isabelle Le Callennec, Mme Annie Le Houerou, Mme Catherine Lemorton, M. Céleste Lett, Mme Geneviève Levy, M. Michel Liebgott, M. Gilles Lurton, Mme Véronique Massonneau, M. Pierre Morange, Mme Dominique Orliac, Mme Monique Orphé, Mme Luce Pane, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, Mme Bérengère Poletti, M. Arnaud Richard, M. Denys Robiliard, M. Arnaud Robinet, M. Jean-Louis Roumegas, M. Fernand Siré, M. Christophe Sirugue, M. Dominique Tian, M. Jean-Louis Touraine, M. Olivier Véran, M. Francis Vercamer, M. Jean-Sébastien Vialatte

*Excusés.* – Mme Véronique Besse, M. Stéphane Claireaux, M. Christian Hutin, M. Jean Leonetti, Mme Gabrielle Louis-Carabin, M. Laurent Marcangeli, M. Jean-Philippe Nilor, M. Jonas Tahuaitu, M. Jean Jacques Vlody

*Assistaient également à la réunion.* – M. Christophe Premat, M. Gérard Sebaoun