

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X V I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen, pour avis du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023 (n° 2714) (M. Michel LAUZZANA, rapporteur pour avis) 2
- Présences en réunion 14

Mercredi

5 juin 2024

Séance de 11 heures

Compte rendu n° 083

SESSION ORDINAIRE DE 2023-2024

Présidence de

M. Éric Coquerel,
Président



La commission examine pour avis le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023 (n° 2714) (M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis)

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, la commission des finances s'est saisie pour avis du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) de l'année 2023. Il s'agit du deuxième exercice pour lequel un projet de loi d'approbation des comptes spécifique et distinct du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année à venir est déposé ; l'approbation des comptes de l'année écoulée intervenait auparavant dans le cadre de l'examen de la première partie du PLFSS.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. J'ai le plaisir de vous présenter ce matin les grandes lignes du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023. Ce texte, le deuxième du genre, renforce le rôle du Parlement dans l'évaluation de l'action du Gouvernement. Il est issu de la volonté de la commission des affaires sociales de s'inspirer des travaux de notre commission ; il a été créé à la suite de la révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) conduite en 2022.

Ce projet de loi, constitué de quatre articles, est une photographie des comptes sur laquelle je m'appuierai pour vous présenter les principaux constats relatifs au solde, à la dette et aux recettes de 2023, avant d'en venir aux dépenses.

Sur le périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO), plus large que celui des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) à propos duquel je concentrerai mon propos par la suite, l'exercice 2023 s'est traduit par un excédent de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB), soit 13,2 milliards d'euros. Il s'agit d'une amélioration par rapport à 2022, année au cours de laquelle le résultat avait été positif de 0,3 %, à 9,2 milliards d'euros.

Si l'on s'en tient aux ROBSS et à leur principal satellite qu'est le fonds de solidarité vieillesse (FSV), le déficit enregistré à la fin de 2023 s'élève à 10,8 milliards d'euros, en diminution de près de moitié par rapport aux 19,7 milliards d'euros constatés en 2022. Les contributions respectives des branches s'élèvent à – 11,1 milliards d'euros pour la branche maladie, à – 2,6 milliards d'euros pour la branche vieillesse, à – 0,6 milliard d'euros pour la branche autonomie, à + 1,4 milliard d'euros pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), à + 1 milliard d'euros pour la branche famille et à + 1,1 milliard d'euros pour le FSV.

Ce déficit doit se lire en parallèle de la dette. Comme vous le savez, celle des ROBSS et du FSV est divisée en deux compartiments, l'un à court terme et l'autre pour les échéances supérieures à un an. À court terme, il s'agit des déficits portés en trésorerie et refinancés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Quant à la dette à moyen et long termes, elle est gérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). En 2023, celle-ci a apuré 18,3 milliards d'euros, au-dessus de l'objectif initialement fixé à 17,7 milliards d'euros. Une telle performance sur les marchés témoigne de l'excellence des équipes de cet établissement.

Le transfert de 136 milliards d'euros de passifs à la CADES, que nous avons décidé en août 2020, a contribué à donner aux régimes les marges de manœuvre indispensables pour protéger sans limite les Français face au covid-19. Il s'est poursuivi en 2023 au bénéfice de la branche maladie, pour 21,55 milliards d'euros, de la branche vieillesse, pour 2,65 milliards d'euros, et des hôpitaux, pour 3 milliards d'euros.

Le profil des recettes varie grandement d'une branche à l'autre. Ainsi, le taux de financement par les cotisations, qui est nul pour la branche autonomie, s'élève à 35 % pour la branche maladie, à près de 60 % pour les branches vieillesse et famille et atteint 91 % pour la branche AT-MP.

Le mythe de l'appauvrissement des régimes par les allègements est incompréhensible, ces derniers ayant été compensés par l'État à hauteur de 96,6 %, contre 91 % l'année précédente.

L'exercice 2023 a été l'occasion de conduire des réformes dans le champ des recettes, dont je voudrais donner deux exemples. D'abord, le dispositif permettant de rendre immédiate la perception des aides applicables au secteur des services à la personne, de manière à ce que les dépenses acquittées par les particuliers tiennent compte directement des aides dont ils bénéficient, qu'elles soient fiscales ou sociales, a été sécurisé, afin de contrer la fraude. Ensuite, le soutien aux exploitants agricoles recrutant des travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE), dont il n'est plus à démontrer qu'il accroît la compétitivité d'un secteur fortement exposé à la concurrence saisonnière des pays voisins, a été prolongé.

J'en viens aux dépenses, dont la progression année après année fait passer les allégations d'une prétendue austérité pour une aimable plaisanterie. Je me concentrerai sur celles de la branche maladie et de la branche vieillesse, qui atteignent respectivement 244 milliards d'euros et 275 milliards d'euros. Pour la première, le montant est supérieur de 1,5 % à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) initiale et de 3,1 % à celui observé en 2022.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), d'abord fixé à 244,1 milliards d'euros, a été successivement révisé à 244,8 milliards d'euros puis à 247,6 milliards d'euros et s'établit finalement à 247,8 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 4,8 % si l'on exclut les charges liées au covid-19. L'ONDAM se décompose en 104,7 milliards d'euros pour les soins de ville, 102,8 milliards d'euros pour les établissements de santé, 15,4 milliards d'euros pour les établissements accueillant des personnes en situation de handicap, 14,6 milliards d'euros pour ceux hébergeant des personnes âgées et 9,3 milliards d'euros pour d'autres postes comme les aides à l'investissement dans nos territoires. Le dépassement par rapport à la programmation s'explique notamment par la hausse de la rémunération des personnels effectuant des heures de garde la nuit et le week-end et par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

La branche maladie est l'exemple parfait de l'ambition résolue du Gouvernement et de la majorité d'ouvrir de nouveaux droits aux assurés. Cela s'est encore confirmé l'année dernière, comme l'attestent l'institution de quatre rendez-vous de prévention aux âges clefs de la vie, la prise en charge intégrale du dépistage de certaines maladies sexuellement transmissibles (MST), la gratuité de la contraception hormonale d'urgence pour toutes les femmes ou encore la présomption de droit et l'allègement de la procédure de demande de la complémentaire santé solidaire (C2S) pour les bénéficiaires de certains *minima*, tels que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

En ce qui concerne les retraites, les pensions brutes se sont élevées à 269,7 milliards d'euros. La hausse de 4,7 % s'explique, entre autres raisons, par le fait que la pension moyenne augmente structurellement – les nouveaux retraités ayant bénéficié d'une hausse des salaires au cours de leur carrière – et parce que la puissance publique intervient régulièrement pour rendre le calcul plus favorable.

M. le président Éric Coquerel. Je voudrais évoquer quant à moi un volet intéressant du rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS : outre qu'il recommande des restrictions de remboursements que je juge inquiétantes, il pointe du doigt les éléments de rémunération hors salaire, comme les primes, qui ne sont pas assujettis aux cotisations et, à ce titre, fragilisent notre système social.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Mathieu Lefèvre (RE). L'exercice auquel nous nous livrons, qui a été voulu par notre ancien collègue Thomas Mesnier, marque un approfondissement des droits du Parlement en matière d'évaluation. Je voudrais saluer, d'abord, l'excédent des administrations de sécurité sociale, l'amélioration du déficit des régimes obligatoires de base ainsi que la qualité du travail des gestionnaires de la dette sociale. La CADES, notamment, a réussi à apurer des montants plus importants que prévu l'an passé, après une reprise de passif de 136 milliards d'euros liée à la crise sanitaire.

L'exécution des comptes en 2023 bat en brèche l'idée, fréquemment exprimée au sein de notre commission, selon laquelle les exonérations de cotisations ne seraient pas compensées à la sécurité sociale par l'État : le taux de compensation passe en effet de 91 % à 96,6 %.

La LFSS pour 2023 a permis de financer des améliorations concrètes pour nos concitoyens comme la perception immédiate des aides applicables au secteur des services à la personne, le soutien renouvelé aux exploitants agricoles, au moyen du dispositif dit TO-DE, les rendez-vous de prévention tout au long de la vie, la prise en charge intégrale du dépistage du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou encore la gratuité de la contraception hormonale d'urgence.

Pour l'ensemble de ces raisons et par parallélisme avec le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le groupe Renaissance votera en faveur de ce projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Notre groupe s'opposera à ce projet de loi, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que la Cour des comptes a une nouvelle fois refusé de certifier les comptes de la branche famille. Ce refus n'est pas qu'une obscure affaire technique et comptable : la Cour souligne que « 5,5 milliards d'euros de versements indus mais aussi de prestations non versées à tort ont été constatés à la fin 2023, qui ne seront jamais régularisés ». Elle estime la fraude à 3,9 milliards d'euros.

La deuxième raison de notre opposition est la dérive générale des comptes. Si le déficit de 11 milliards d'euros enregistré en 2023 est plus élevé que prévu, les prévisions sont plus inquiétantes encore : le déficit de la sécurité sociale pour 2027 est attendu à plus de 17 milliards d'euros, selon un scénario que la Cour des comptes considère comme optimiste !

La question est de savoir ce que vous comptez faire. Hier, lors des questions au Gouvernement, notre groupe a révélé l'existence d'une lettre, datée du 9 novembre 2023, par laquelle l'ancienne Première ministre demandait à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) la remise d'un rapport évaluant les gains budgétaires d'une désindexation des prestations sociales et des pensions de retraite dans la perspective du budget 2025. Nous nous sommes enquis de la date de publication du rapport et avons demandé à obtenir communication dudit document, mais nous n'avons obtenu aucune réponse du Gouvernement. Il nous semble pourtant, chers collègues, que, dans le cadre de nos

débats sur les comptes de la sécurité sociale, nous aurions tout intérêt à connaître précisément les projets de l'exécutif.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Le déficit se creuse de façon vertigineuse et devrait atteindre dès cette année le montant prévu initialement pour 2027, ce qui doit nous alerter. Il est la conséquence d'un effet de ciseau dû au ralentissement de la progression des cotisations et au dérapage des dépenses, lequel constitue le problème central.

À elle seule, la branche maladie porte presque la totalité du déficit. La réduction en trompe-l'œil de 9,9 milliards d'euros de son déficit par rapport à 2022 est exclusivement imputable à la quasi-extinction des dépenses liées à la crise sanitaire. Celle-ci, en faisant chuter les recettes puis exploser les dépenses, n'a pas aidé à prendre le recul nécessaire, mais il est impératif, aujourd'hui, de prendre des mesures.

La Cour des comptes mentionne trois pistes intéressantes qui ne feront certainement pas consensus mais sur lesquelles il faudra avoir le courage de travailler. La première consisterait à maîtriser les dépenses liées à l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie et à simplifier la réglementation en la matière. La deuxième concerne l'intérim médical et les permanences des soins dans les hôpitaux publics, dont nous signalons les dérives préoccupantes depuis des années. La troisième, enfin, vise la simplification des démarches et la facilitation des contacts pour les usagers.

Les députés du groupe Les Républicains s'opposeront évidemment au projet de loi.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Une semaine après avoir examiné les comptes de l'État pour l'année 2023, nous reproduisons l'exercice en nous penchant, cette fois, sur les comptes de la sécurité sociale. Les chiffres font apparaître une amélioration du solde global des administrations de sécurité sociale mais un déficit des régimes obligatoires de 10,8 milliards d'euros, principalement dû à la branche maladie. Si ce déficit est en amélioration par rapport à 2022, en raison de la baisse des dépenses liées au covid-19, il reste cependant très supérieur aux prévisions initiales, notamment en ce qui concerne l'ONDAM que le Parlement vote chaque année.

La persistance d'un tel écart fait redouter l'apparition d'un déficit structurel dans les années à venir, à moins que des réformes ambitieuses ne soient conduites. Pour garantir l'équilibre des comptes sociaux, il faut d'abord procéder à des réformes de gestion et de régulation des dépenses. Ensuite, il faut donner plus de moyens aux administrations pour faire la chasse aux abus et à la fraude sociale. Enfin, il convient d'accélérer les réformes destinées à pérenniser les ressources de la sécurité sociale en supprimant notamment certaines niches sociales jugées inefficaces.

L'institution d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale constitue un progrès important car elle accroît la clarté des comptes sociaux et renforce l'activité de contrôle du Parlement. Voter contre un projet de loi d'approbation des comptes, qui n'est qu'une photographie de ces comptes, c'est méconnaître son objet même pour des motifs strictement tactiques et sans lendemain. Quelle que soit notre affiliation politique, nous partageons tous l'objectif d'évaluation qu'un tel projet de loi est de nature à satisfaire.

Pour ces raisons, vous l'aurez compris, les députés du groupe Démocrate voteront en faveur de ce texte.

Mme Félicie Gérard (HOR). Ce projet de loi est important car il montre, de façon transparente, comment est dépensé l'argent des Français. Il assure l'information du Parlement sur la situation des comptes sociaux et les résultats des politiques de sécurité sociale.

À sa lecture, plusieurs constats peuvent être dressés. D'abord, la branche famille a connu un excédent de 1 milliard d'euros en 2023. L'assurance maladie poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses, en visant un objectif d'économies de 540 millions d'euros. Des crédits de 2,8 milliards d'euros ont été alloués pour soutenir les structures de santé et les initiatives en matière de prévention. Par ailleurs, en vue d'améliorer la situation financière à long terme des établissements de santé, des mesures de soutien à l'investissement ont été prises.

Il ne s'agit pas ici de se prononcer pour ou contre les mesures du Gouvernement en matière de politique sociale mais de valider, dans une démarche de transparence et de responsabilité, les comptes déjà exécutés de la sécurité sociale. Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de ce projet de loi.

M. Philippe Brun (SOC). L'examen de ce projet de loi révèle un dérapage budgétaire dû à deux principaux facteurs. Le premier est le tassement des recettes, qui s'explique par des niches sociales particulièrement généreuses, à commencer par l'exonération de cotisations dont bénéficient les salaires inférieurs à 1,6 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Le second est la hausse des dépenses, liée à la revalorisation des pensions de retraite, à la croissance de l'ONDAM et à la prise en charge de la perte d'autonomie. Seule la branche accidents du travail et maladies professionnelles est excédentaire.

Un tel creusement du déficit illustre l'échec de la politique de l'offre du Gouvernement : à force d'être déshabillées, les recettes de la sécurité sociale ne peuvent plus financer les dépenses. Pour toutes ces raisons, les Socialistes se prononceront en défaveur du projet de loi.

Mme Eva Sas (Écolo-NUPES). En 2023, le déficit de la sécurité sociale se sera établi à 10,8 milliards d'euros. Je voudrais d'abord souligner que si le déficit public de la France est élevé, c'est essentiellement dû au déficit du budget de l'État, qui atteint 173 milliards d'euros, et non à celui de la sécurité sociale, qui est infiniment moindre. Il serait donc particulièrement incohérent et injuste de faire porter l'effort rendu nécessaire par les baisses d'impôts successives sur les dépenses de sécurité sociale, qu'il s'agisse de la maladie ou des retraites. On ne peut qu'être inquiet lorsque l'on entend des propositions de désindexation des retraites ou de restriction de l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie.

À la lecture du rapport de la Cour des comptes, on constate que les compléments de salaire – à l'image des heures supplémentaires ou de la prime dite Macron, rebaptisée prime de partage de la valeur – ont été développés de manière irresponsable, jusqu'à atteindre 87,5 milliards d'euros en 2022. Les exonérations dont bénéficient ces compléments de salaire ne sont, en outre, pas entièrement compensées. La Cour affirme que « les pertes de recettes induites pour la sécurité sociale entre 2018 et 2022 ont atteint 8,1 milliards d'euros, montant supérieur à la dégradation des déficits sociaux hors covid-19 ». Elle ajoute que « les compléments de salaire se sont en partie substitués aux salaires depuis 2018, avec une progression des versements qui a été quasiment deux fois plus rapide. » Outre qu'ils ne répondent pas aux problèmes de pouvoir d'achat et qu'ils se substituent en partie aux augmentations de salaire, les compléments de rémunération creusent le déficit de la sécurité sociale.

Il est donc temps de mettre un terme à cette politique de primes et de rationaliser la politique d'exonérations de cotisations à tout va, compensées ou non, dont le coût pour les finances publiques est exponentiel. Le groupe Écologiste votera contre le projet de loi.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Monsieur Dessigny, la Cour des comptes a affirmé être dans l'impossibilité de procéder à la certification concernant la branche famille pour des raisons tenant non pas aux comptes de la branche eux-mêmes mais au fait que les relations avec l'État et les départements au titre des aides que le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) verse pour leur compte sont mal évaluées. Toutefois, compte tenu des améliorations substantielles apportées depuis l'année dernière et de celles qui sont en train d'être réalisées, la Cour espère que l'on disposera bientôt de comptes pouvant être certifiés. Par ailleurs, je n'ai pas connaissance du rapport des inspections générales que vous évoquez.

Madame Dalloz, je partage votre constat : il nous faudra évaluer les pistes d'amélioration évoquées par la Cour. La loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite Rist, commence à porter ses fruits en matière d'intérim médical, dont elle encadre notamment le coût pour le trésorier-payeur ; il conviendrait également de l'évaluer. La simplification des démarches au profit des assurés, quant à elle, est toujours la bienvenue.

Monsieur Brun, vous avez dû constater que l'élévation du niveau de l'emploi avait accru le volume des cotisations salariales. Malheureusement, les dépenses augmentent plus rapidement.

Madame Sas, non seulement le coût des exonérations ne croît pas de façon exponentielle, mais il est quasi intégralement compensé. Les mesures que nous avons prises, en faveur des heures supplémentaires, des indemnités de rupture de contrat et du partage de la valeur ont un montant estimé à 87,5 milliards d'euros en 2022 et ont permis d'augmenter en moyenne de 13,2 % la rémunération des salariés. Nous avons fait le choix politique de soutenir le pouvoir d'achat des Français.

La commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article liminaire : Prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale pour l'année 2023

Amendements de suppression CF2 de M. Philippe Brun et CF5 de M. Élise Leboucher

M. Philippe Brun (SOC). Nous proposons de supprimer l'article liminaire pour deux raisons. D'une part, un tel article, purement financier, qui ne comporte aucun indicateur, ne nous permet pas d'exercer notre mission de contrôle et d'évaluation des politiques sociales. Il ne correspond pas à l'esprit des travaux qui ont présidé à l'élaboration de ce projet de loi.

D'autre part, nous désapprouvons la comptabilisation opérée par le Gouvernement. Les administrations de sécurité sociale sont excédentaires de 0,5 %, alors que la LFSS prévoyait un excédent de 0,7 %. Cet écart important est dû à des dépenses plus élevées qu'anticipé. Le Gouvernement, lui, l'explique par un changement de la méthodologie employée pour la comptabilisation, ce qui ne nous convainc pas, et par un moindre rendement des prélèvements obligatoires.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). Comme l'illustre le *hold-up* sur l'excédent de l'assurance chômage, les excédents de la sécurité sociale font l'objet d'un véritable rapt de l'État, qui la laisse dans un équilibre précaire. Nous refusons la logique consistant à organiser artificiellement la dégradation des finances sociales pour les mettre toujours plus au service d'une gestion calamiteuse du budget de l'État. La protection sociale ne doit pas être la variable d'ajustement des choix budgétaires d'un gouvernement acquis aux plus riches, qui multiplie les niches fiscales et sociales en leur faveur et détruit un à un à un les droits des assurés sociaux pour mieux les financer.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Monsieur Brun, vous soulignez dans l'exposé sommaire de votre amendement que l'article liminaire « relève d'une logique essentiellement comptable ». Telle est, en effet, la raison d'être du projet de loi qui, répétons-le, n'est qu'une photographie des comptes de la sécurité sociale, suivant l'idée que deux plus deux égale quatre. Votre opposition me paraît entrer en contradiction avec votre demande.

Puisque vous déplorez le manque d'informations, je vous renvoie aux 1 502 pages que comptent les dix annexes du PLACSS, aux 652 pages que totalisent les trois rapports de la Cour des comptes et aux 247 pages du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Comme vous le voyez, nous disposons de tous les éléments nécessaires – c'était d'ailleurs l'objectif que nous recherchions lorsque nous avons modifié la loi organique.

Enfin, madame Maximi, vos propos sur le prétendu dépècement dont ferait l'objet la sécurité sociale sont contredits par l'augmentation de 30,4 milliards d'euros de l'ONDAM que nous avons réalisée en quatre ans.

Je vous demande de retirer vos amendements ; à défaut, l'avis serait défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Je l'ai dit, la Cour des comptes nous alerte sur l'augmentation des compléments de salaire non assujettis aux cotisations. Par ailleurs, monsieur le rapporteur pour avis, votre calcul est faussé par la propension grandissante de l'État à commuer sa dette en dette sociale : il choisit de mener une politique d'aide aux entreprises en instaurant des exonérations. Le dispositif de chômage partiel pendant la crise liée au covid-19 l'illustre. Le problème, c'est que la dette sociale est beaucoup plus difficile à négocier ou à discuter que celle de l'État. Cette pratique est devenue un sport national ; il faut la remettre en question.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Je ne vois pas l'intérêt de supprimer l'article liminaire. Il pose le cadre, tel que le définit le Gouvernement. On est d'accord ou on ne l'est pas, mais supprimer l'article ne résoudra pas le problème. De plus, l'exposé des motifs explique que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a changé de méthode comptable. Il serait dommage de se priver de cette grille de lecture avant d'entrer dans le détail des chiffres.

Monsieur le président, les effets du chômage partiel ne sont plus sensibles dans le cadre de l'exercice 2023.

Mme Maximi a parlé d'un *hold-up* sur le résultat de l'assurance chômage. J'en suis atterrée, car la dégradation du déficit est essentiellement liée à la hausse des dépenses ; l'incidence de l'amointrissement des recettes est beaucoup plus faible. Il faut donc travailler à maîtriser les dépenses.

M. le président Éric Coquerel. Même sans compter les dépenses liées au covid-19, il reste 75 milliards d'euros d'exonérations de cotisations et contributions sociales.

M. Mathieu Lefèvre (RE). C'est très contradictoire : des parlementaires ayant réclamé pendant des années que l'exécution des comptes sociaux fasse l'objet d'un texte spécifique rejettent systématiquement ledit texte, au motif qu'il est présenté par la majorité. Vous avez demandé que le Parlement ait davantage de droits. On lui en donne : M. le rapporteur pour avis a souligné l'ampleur considérable des annexes. Vous votez contre. Allez comprendre !

Surtout, il faut choisir votre argument : vous évoquez à la fois l'augmentation des dépenses et le dépeçage du modèle social. Mme Dalloz a raison, certaines dépenses ont augmenté et nous l'assumons. Nous avons par exemple anticipé la revalorisation des retraites. Par définition, la photographie des comptes sociaux est figée.

S'agissant de la compensation, je rappelle que l'État ne perçoit désormais plus que 46 % des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), précisément parce qu'il compense les allègements sociaux. Vous dénoncez une compensation lacunaire, mais elle est désormais quasi intégrale, puisqu'elle atteint 96,6 %.

Supprimer le présent article ne serait à l'avantage ni du Parlement ni des comptes sociaux.

M. Mohamed Laqhila (Dem). L'approbation des comptes de la sécurité sociale nécessite une présentation claire et concise des recettes et des dépenses, sous une forme comptable que l'article liminaire respecte. Le supprimer nuirait à la clarté de l'information financière et pourrait entraîner des complications juridiques et administratives ou nécessiter des ajustements législatifs.

*La commission **rejette** les amendements de suppression.*

*Puis elle émet un avis **défavorable** à l'adoption de l'article liminaire.*

Article 1^{er} : *Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2023*

Amendements de suppression CF1 de M. Philippe Brun et CF7 de Mme Marianne Maximi

M. Philippe Brun (SOC). L'amendement CF1 est défendu.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). L'amendement CF6 est défendu.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à ces amendements.

*La commission **rejette** les amendements de suppression.*

*Puis elle émet un avis **défavorable** à l'adoption de l'article 1^{er}.*

Article 2 : *Approbation, pour l'exercice 2023, des dépenses constatées de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, des recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites, de celles mises en réserve par le fonds de solidarité vieillesse et du montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale*

Amendements de suppression CF3 de M. Philippe Brun et CF7 de Mme Élise Leboucher

M. Philippe Brun (SOC). L'article 2 a pour objet d'approuver les dépenses de l'ONDAM, les recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites (FRR) et celles mises en réserve par le FSV, ainsi que le montant de la dette amortie par la CADES en 2023.

Les dépenses constatées au titre de l'ONDAM en 2023 seraient supérieures de 200 millions d'euros à l'objectif révisé dans la LFSS pour 2024. Les recettes affectées au FRR n'ont pas évolué, non plus que celles mises en réserve par le FSV. L'objectif d'amortissement de la CADES n'a pas évolué. L'augmentation des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM s'explique par une surconsommation des crédits alloués au sous-objectif des dépenses de soins de ville, en lien avec les dépenses engendrées par la crise sanitaire, et par les 500 millions d'euros octroyés aux hôpitaux et aux cliniques, en application de diverses politiques du Gouvernement.

Nous proposons de supprimer ledit article.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Les dépenses relevant de l'ONDAM ont augmenté de manière significative depuis 2017. Les reproches que l'on adresse à l'ONDAM ne sont pas tout à fait justes. Peut-être les besoins augmentent-ils de manière exponentielle.

En supprimant l'article 2, on supprimerait également l'alinéa relatif au montant de la dette amortie par la CADES. Or il est évidemment légitime de rembourser la dette sociale – c'est de bonne politique. On peut d'ailleurs se féliciter que la CADES soit bien gérée et en mesure de mener le désendettement.

Il a une nouvelle fois été question des compensations. Celles-ci ne sont pas décidées par le Gouvernement : nous les approuvons dans le cadre du PLFSS, qui les a fixées à 96,6 % des dépenses concernées. Les rares exonérations non-compensées le sont parce que le Parlement en a décidé ainsi. J'ajoute que l'État verse 72 milliards d'euros de compensations, ce qui est un montant très élevé.

M. Fabien Di Filippo (LR). Je me réjouis que la commission des finances n'ait pas approuvé les amendements de suppression des articles, contrairement à la commission des affaires sociales. Il est plus pertinent de les rejeter.

Même dans la LACSS, la sincérité des chiffres est discutable – c'est le cas de ceux de l'article 2, en particulier concernant l'ONDAM et la CADES. Le fait que les comptes n'aient pas été certifiés et que le débat reste ouvert sur les montants injustement versés ou dus mais non versés n'est pas seul en cause. Regardez ce qui s'est passé en fin d'année dernière : les agences régionales de santé (ARS) ont dû renflouer tous les hôpitaux publics, à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros pour les centres hospitaliers universitaires (CHU), afin d'effacer leur déficit. Les chiffres que je lis dans le texte ne sont pas cohérents avec ce que je constate dans les conseils de surveillance des hôpitaux où je siège. Nous n'arrivons plus à élaborer le budget des dépenses maladie ; le problème est structurel.

Les auditions de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette montrent que la CADES arrive au bout de ce pour quoi elle a été instituée. Son existence a déjà été prolongée. Avant la fin de la législature, il sera impératif, compte tenu

du dérapage des déficits sociaux, de lui réaffecter des milliards, voire des dizaines de milliards d'euros de dette.

Selon moi, il ne faut pas voter ces amendements de suppression, mais remettre en cause les chiffres avancés dans l'article, donc peut-être le rejeter.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Monsieur Di Filippo, la Cour a décidé de ne pas certifier les comptes non parce qu'ils n'étaient pas certifiables, mais en raison d'un décalage entre son calendrier et celui de la présentation du présent projet de loi.

Monsieur Brun, que voulez-vous dire en écrivant, dans votre exposé sommaire, que les dépenses ont trop légèrement augmenté en 2022 ? Proposez-vous d'augmenter aujourd'hui les dépenses de 2022 ? La comédie atteint ici sa limite : on ne peut reprocher à une photographie des comptes d'il y a deux ans une augmentation trop faible – sauf si vous nous expliquez comment remettre de l'argent sur un exercice passé.

M. Philippe Brun (SOC). Chacun est dans son rôle. Ne surinterprétons pas bêtement les interventions des autres. Vous comprenez bien, monsieur Lefèvre, que nous condamnons votre gestion. De la même manière, quand vous votez contre le compte administratif d'une collectivité territoriale, vous ne votez pas contre la photographie, mais contre ce qu'elle révèle de la gestion passée. Nous disons que les dépenses d'assurance maladie ont été trop faibles en 2022, parce que l'ONDAM était trop bas au regard de l'exécution.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 2.

Article 3 : *Approbation du rapport annexé sur le tableau patrimonial et la couverture des déficits de l'exercice 2023*

Amendements de suppression CF4 de M. Philippe Brun et CF8 de Mme Marianne Maximi

M. Philippe Brun (SOC). L'article 3 a pour objet d'approuver l'annexe présentant la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2023. Les membres du groupe Socialistes et apparentés vous proposent de le supprimer. En effet, nous rejetons votre gestion – et non, bien évidemment, la situation patrimoniale.

Depuis 2017, le Gouvernement a endetté la sécurité sociale de 3,7 milliards d'euros. Cette dégradation continue s'explique non seulement par le recours à l'emprunt, pour financer les dépenses liées à la crise du covid-19, mais aussi et surtout par une politique d'appauvrissement structurel des ressources de la sécurité sociale : le montant des exonérations de cotisations sociales a ainsi progressé de 9 milliards d'euros en deux ans pour atteindre 71 milliards d'euros en 2023. Vous contournez la hausse des salaires en favorisant des dispositifs d'augmentation du pouvoir d'achat désocialisés, qui appauvrissent le financement de la sécurité sociale.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). L'amendement CF8 est défendu.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Si le Gouvernement défend le projet de loi, ce sont les partenaires sociaux qui sont responsables de la gestion, attention, monsieur Brun.

Les recettes des ROBSS et du FSV ont connu une forte augmentation puisqu'elles sont passées de 542,88 milliards en 2021 à 572,45 milliards en 2022 et à 600 milliards en 2023, soit une hausse de 9,2 milliards d'euros puis de 29,6 milliards d'euros et enfin de 27,5 milliards d'euros sur ces trois exercices. Je ne sais pas où vous voyez un prétendu appauvrissement de la sécurité sociale. Mon avis est défavorable.

Mme Véronique Louwagie (LR). Nous ne voterons pas ces amendements de suppression, mais nous voterons contre le texte.

Nous sommes en difficulté, c'est la Cour des comptes qui le dit. Elle évoque une « perte de maîtrise des comptes sociaux », des « réformes nécessaires pour assurer un redressement pérenne » et « [une] qualité de service et une efficacité à renforcer ». Non seulement elle prévoit qu'il faudra prolonger la durée de vie de la CADES au delà de 2033, mais elle ajoute : « La durée des emprunts serait allongée de ce fait mais le niveau des déficits attendus devient tel, en l'absence d'un plan crédible de retour à l'équilibre des comptes, qu'une prolongation indéfinie de la durée de vie de la CADES permettrait à peine de stabiliser la dette sociale à son niveau de vie actuel et non plus de la réduire. »

J'appelle le Gouvernement et la majorité à réagir et à recouvrer la maîtrise des comptes sociaux.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. J'ai lu très attentivement le rapport de la Cour des comptes et je suis absolument d'accord avec vous, madame Dalloz. Mais le PLACSS constitue une photographie comptable de ce qui s'est passé, laquelle nous permet de mieux nous projeter dans l'avenir.

Vous réclamez des mesures politiques à même de redresser les comptes de la sécurité sociale : nous devons en débattre lors de l'examen du PLFSS pour 2025. Il est normal que la situation nous préoccupe. La France est le pays qui dépense le plus pour la protection sociale, en pourcentage du PIB : en 2022, nous nous situons en effet à un niveau de 32,2 %, trois points au-dessus des pays suivants. Nous devons veiller à éviter les dérapages. C'est possible, si nous adoptons des réformes structurelles, ainsi que des mesures d'économies et de simplification, comme le réclame la Cour des comptes.

M. Philippe Brun (SOC). Le rapporteur a souligné que ce n'était pas la gestion du Gouvernement qui était en cause, mais celle des partenaires sociaux. Cessons l'hypocrisie. Depuis le plan d'Alain Juppé en 1995 et la création des lois de financement de la sécurité sociale, et depuis la loi organique portée par Thomas Mesnier en 2022, qui a institué les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, les finances sociales du pays et la gestion des organismes de sécurité sociale sont largement étatisées. Ces organismes n'ont que très peu de part à l'orientation des politiques. C'est bien la raison pour laquelle nous examinons un projet de loi : l'État est le premier responsable de la maîtrise des comptes sociaux. Il assume d'ailleurs devant la Commission européenne la responsabilité de la dette publique et du déficit public des trois sous-secteurs d'administration publique. Le pilotage dépend de l'État : le Gouvernement est responsable de la politique d'appauvrissement de la sécurité sociale, décidée dans les lois de finances et dans les lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, en nous opposant au texte, nous ne nous opposons nullement ni au paritarisme ni aux partenaires sociaux, mais à la politique menée depuis 2017 par le Président de la République, son gouvernement et cette majorité.

La commission rejette les amendements de suppression.

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 3 **non modifié**.*

*La commission émet un avis **défavorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi **modifié**.*

*

* *

Membres présents ou excusés
Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 5 juin 2024 à 11 heures

Présents. - M. David Amiel, M. Christian Baptiste, M. Manuel Bompard, Mme Émilie Bonnivard, M. Frédéric Cabrolier, M. Florian Chauche, M. Éric Coquerel, M. Dominique Da Silva, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Christine Decodts, M. Jocelyn Dessigny, M. Fabien Di Filippo, Mme Stella Dupont, M. Luc Geismar, Mme Félicie Gérard, M. Joël Giraud, Mme Perrine Goulet, M. David Guiraud, M. Victor Habert-Dassault, M. Alexandre Holroyd, M. Daniel Labaronne, M. Mohamed Laqhila, M. Michel Lauzzana, Mme Charlotte Leduc, M. Mathieu Lefèvre, Mme Véronique Louwagie, M. Emmanuel Mandon, Mme Alexandra Martin (Gironde), M. Denis Masségli, M. Jean-Paul Mattei, M. Kévin Mauvieux, Mme Marianne Maximi, M. Benoit Mournet, M. Alexandre Sabatou, M. Michel Sala, Mme Eva Sas

Excusés. - M. Karim Ben Cheikh, M. Mickaël Bouloux, M. Jean-René Cazeneuve, M. Tematai Le Gayic, Mme Lise Magnier, Mme Christine Pires Beaune, M. Christophe Plassard, M. Emeric Salmon, M. Charles Sitzenstuhl

Assistaient également à la réunion. - Mme Constance Le Grip, M. Maxime Minot