

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 décembre 2007

**PROPOSITION DE LOI
ORGANIQUE**

tendant à prévoir l'approbation par les lois de financement de la sécurité sociale des mesures de réduction et d'exonération de cotisations et de contributions de sécurité sociale adoptées en cours d'exercice,

PRÉSENTÉE

Par MM. Alain VASSELLE et Nicolas ABOUT,

Sénateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 a conduit le Parlement à étudier de manière approfondie la question des niches sociales. L'existence de ces dispositifs d'exonération pose deux questions :

- une question de fond tenant à leur utilité et à leur justification ; la commission des affaires sociales avait d'ailleurs pressenti ce débat en déposant, voici un an, un amendement de taxation des stock options préfigurant les dispositions adoptées en loi de financement cette année ;

- une question de procédure relative à leurs modalités d'adoption et à leur évaluation par le législateur.

Sur cet aspect, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) du Sénat ¹ a souligné récemment l'insuffisance préoccupante du contrôle que devraient exercer les ministères sociaux et les commissions des affaires sociales des deux assemblées sur les créations d'exonérations de cotisations et de contributions sociales ainsi que sur les modifications qui leur sont apportées.

Dans la mesure où ces exonérations ne figurent pas nécessairement en loi de financement et peuvent être insérées dans n'importe quel texte législatif, il est fréquent qu'elles soient adoptées par le Parlement sans avoir été préalablement expertisées par la direction de la sécurité sociale (DSS) et les commissions des affaires sociales, ni soumise à l'avis du gestionnaire (l'Acoss et les Urssaf) ou des caisses initialement bénéficiaires de la ressource dont elles seront ensuite privées ; ainsi, d'après une étude menée par la DSS, sur la cinquantaine de mesures d'exonération ou de réduction d'assiette de cotisations sociales votées entre le début 2005 et le début 2007, 40 % ne résultaient

¹ Cf. « Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages » - Rapport d'information d'Alain VASSELLE n° 66 (2007-2008), préparatoire à la tenue du débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution du 8 novembre 2007 - p. 58.

pas d'un arbitrage interministériel impliquant le ministère des affaires sociales.

Or, l'impact de ces mesures sur les comptes sociaux est de plus en plus lourd.

Afin de corriger cette anomalie, la Mecss a suggéré de donner aux lois de financement un rôle central en matière de contrôle des niches sociales, en en faisant le « passage obligé » de l'ensemble des mesures d'exonération ou d'allégement de charges. Elle fait ainsi écho à une proposition présentée précédemment par la commission des affaires sociales lors de l'examen de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Une solution identique a également été défendue dans le rapport récent¹ de la mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires sociales sur l'articulation entre les finances de l'État et de la sécurité sociale.

La présente proposition de loi organique constitue donc la traduction de cet objectif commun.

Elle propose que la création ou la modification d'exonérations ainsi que les changements apportés aux règles d'assiette puissent continuer d'intervenir dans le cadre des lois ordinaires, mais en n'accordant à ces mesures qu'un caractère nécessairement provisoire. Toute prorogation au-delà de l'exercice en cours imposerait une « ratification » en loi de financement qui pourrait ainsi s'accompagner d'une première étude d'impact et qui permettrait, en outre, au Parlement de s'assurer d'un niveau adéquat de compensation.

À tout le moins, cette procédure interdirait le contournement du principe, de valeur organique, selon lequel il ne peut être dérogé à la règle générale de compensation qu'en loi de financement de la sécurité sociale².

Le dispositif ici proposé a reçu par avance l'approbation du Gouvernement : tant Mme Christine LAGARDE, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, lors du débat sur les prélèvements obligatoires du 8 novembre dernier³, que M. Éric WOERTH, ministre du budget, des comptes publics et de la fonction

¹ Mars 2007.

² En application des dispositions du IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui prévoient que « seules des lois de financement peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base ». Ces dispositions ne sont pas toujours respectées, car des lois ordinaires écartant le principe de compensation entrent en vigueur sans avoir été déférées au Conseil constitutionnel qui n'est ainsi pas en mesure de faire respecter le texte de la loi organique.

³ Journal officiel – Débats Sénat – Séance du 8 novembre 2007 – p. 4437.

publique, lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008¹, en ont approuvé la démarche et ont souligné tout l'intérêt qui s'attachait à son adoption.

Pour ces motifs, il vous est proposé d'approuver le texte dont la teneur suit.

¹ *Journal officiel – Débats Sénat – Séance du 14 novembre 2007 – p. 4704.*

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article unique

Après le paragraphe IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un paragraphe IV *bis* ainsi rédigé :

« IV *bis*.- Les mesures de réduction et d'exonération de cotisations affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que les modifications apportées à ces mesures deviennent caduques au 1^{er} janvier de l'année suivant celle où elles ont été adoptées si elles n'ont pas été approuvées par une loi de financement de la sécurité sociale.

« Cette disposition s'applique également aux mesures mentionnées aux 1^o et 2^o du IV. ».