

N° 129

SÉNAT

PREMIERE SESSION ORDINAIRE DE 1987 - 1988

Annexe au procès-verbal de la séance du 2 décembre 1987

AVIS

PRESENTE

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur la proposition de loi organique, ADOPTÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

Par M. Charles DESCOURS

Sénateur

(1) Cette Commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Louis Souvet, Bernard Lemarié, Henri Collard, Charles Bonifay, *vice-présidents* ; André Rabineau, Charles Descours, Hector Viron, José Balarello, *secrétaires* ; MM. Jean Amelin, Jean Barras, Jean-Paul Bataille, Mme Marie-Claude Beaudeau, MM. Henri Belcour, Georges Benedetti, Guy Besse, Jacques Bimbenet, Marc Boeuf, Louis Boyer, Louis Brives, Jean-Pierre Cantegrit, Marc Castex, Jean Cauchon, Jean Chérioux, François Delga, Franz Duboscq, Claude Huriet, Roger Husson, Louis Lazuech, Henri Le Breton, Roger Lise, François Louisy, Pierre Louvot, Jacques Machet, Jean Madelain, Jean-Luc Mélenchon, André Méric, Mme Hélène Missoffe, MM. Arthur Moulin, Guy Penne, Henri Portier, Guy Robert, Mme Nelly Rodi, MM. Gérard Roujas, Olivier Roux, Franck Sérusclat, René-Pierre Signé, Paul Souffrin, Raymond Tarcy, Georges Treille, François Trucy.

Voir les numéros :

Assemblée Nationale (8e législ.) : 797, 857 et T.A. 130

Sénat : 304 (1986-1987)

Sécurité sociale

SOMMAIRE

	page
Travaux de la commission	3
Introduction	5
I - Le Parlement et les finances de la sécurité sociale	6
1. Le rôle du Parlement en matière de sécurité sociale	6
2. Des mécanismes d'information et de contrôle très insuffisants ..	8
II - La proposition de loi organique et les observations de la commission	11
1. L'objet de la proposition de loi organique : un vote annuel du Parlement sur les comptes sociaux	11
2. Les observations de votre commission des Affaires sociales	13

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 2 décembre 1987 sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission des affaires sociales a procédé à l'examen pour avis de la proposition de loi organique n° 304 (1986-1987), adoptée par l'Assemblée nationale et relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale.

M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a tout d'abord rappelé brièvement les prérogatives législatives et le rôle financier du Parlement en matière de sécurité sociale. Il a insisté sur l'insuffisance des moyens d'information et de contrôle et sur l'absence de débat autour des grandes orientations qui conditionnent l'équilibre financier des régimes sociaux.

Indiquant que la proposition de loi organique tendait à combler cette lacune, il en a approuvé l'inspiration, justifiée par la nécessité d'accroître l'information du Parlement sur des masses financières supérieures au budget de l'Etat et de l'éclairer pleinement lorsqu'il est amené à décider de mesures financières nouvelles.

Il a précisé que le dispositif de la proposition de loi organique ne modifiait pas le partage des compétences entre organismes de sécurité sociale, Gouvernement et Parlement et qu'il visait simplement à instaurer un débat annuel, suivi d'un vote, sur un rapport retraçant l'évolution et les perspectives des comptes de l'ensemble des régimes de base obligatoires de sécurité sociale.

Il a enfin souligné que ce dispositif simple s'insérerait parfaitement dans le cadre actuel de l'organisation de la sécurité sociale, qu'il pouvait donc constituer une première étape, destinée à poser le principe d'une intervention annuelle du Parlement et qu'il n'excluait pas, dans l'avenir, la définition de mécanismes plus élaborés, à la suite notamment des propositions émises dans le cadre des états généraux de la sécurité sociale.

Au cours du débat qui a suivi l'exposé du rapporteur pour avis, M. Paul Souffrin s'est interrogé sur la nécessité de recourir à une loi organique et a émis la crainte que les partenaires sociaux soient dépossédés de leurs compétences en matière de sécurité sociale.

Mme Hélène Missoffe s'est interrogée quant à elle sur la marge de manoeuvre dont disposerait le Parlement vis-à-vis des comptes qui lui seront présentés.

M. Guy Robert a approuvé les principes de la proposition de loi organique, mais a estimé qu'elle était insuffisamment précise et risquait donc de connaître des difficultés d'application.

M. André Rabineau a évoqué les incertitudes qui pèsent sur les prévisions en matière de sécurité sociale et a souligné le pouvoir dont disposent les partenaires sociaux dans la gestion des caisses.

M. Jean Chérioux a indiqué que ce texte constituait un progrès incontestable par rapport au défaut d'information du Parlement actuellement constaté et il a précisé que les masses financières décrites dans le rapport annuel auraient un caractère évaluatif, comme certains crédits inclus dans la loi de finances.

En réponse aux différents intervenants, M. Charles Descours, rapporteur pour avis, a apporté les précisions suivantes :

. la forme juridique du texte découle du dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui indique que les dispositions dudit article relatif aux compétences du Parlement, pourront être précisées et complétées par une loi organique ;

. le texte prévoit un débat sur un rapport annuel décrivant les prévisions financières des régimes sociaux et ne remet donc pas en cause les prérogatives des différents organismes, en particulier celles des caisses de sécurité sociale.

. ce texte est essentiellement destiné à éclairer le Parlement sur des masses financières dont il n'a pas actuellement les moyens de connaître l'évolution réelle.

Le président Jean-Pierre Fourcade a insisté sur le caractère évaluatif des prévisions financières qui figureraient dans le rapport annuel et a évoqué à ce titre l'exemple des crédits inscrits dans les comptes spéciaux du Trésor et votés par le Parlement.

A l'issue de ce débat, et conformément aux conclusions du rapporteur pour avis, la commission a émis un avis favorable à l'adoption de la proposition de loi organique dans le texte adopté par l'Assemblée nationale.

Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale a adopté le 19 juin dernier une proposition de loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de Sécurité sociale.

Cette proposition, à l'origine de laquelle se trouve un texte déposé par M. Michel d'Ornano et plusieurs de ses collègues, présente deux caractéristiques :

. sur le plan juridique, elle emprunte la procédure prévue par le dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui indique que les dispositions de cet article peuvent être précisées et complétées par une loi organique. Plus particulièrement, la proposition de loi organique tend à préciser et compléter les compétences du Parlement en ce qui concerne l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toute nature et les principes fondamentaux de la Sécurité sociale ;

. sur le fond, elle se fixe pour objectif d'associer le Parlement aux choix déterminant l'évolution des finances sociales, en complétant ses moyens d'information et de contrôle.

Laissant à la commission des Lois, saisie au fond, l'examen des implications juridiques de la proposition de loi organique, la commission des Affaires sociales se limitera, dans le présent rapport pour avis, aux questions de principe qui entourent le débat, déjà ancien, du rôle du Parlement dans le domaine de la Sécurité sociale.

*

* *

I - LE PARLEMENT ET LES FINANCES DE LA SECURITE SOCIALE

L'organisation de la sécurité sociale repose sur l'autonomie des caisses et leur gestion par les partenaires sociaux. Mais en réalité, en déterminant le niveau des cotisations et des prestations, c'est l'Etat qui assume la responsabilité principale de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

L'intervention du Parlement demeure occasionnelle et fragmentaire. Il ne dispose pas des moyens d'information et de contrôle qui pourraient lui permettre d'appréhender l'évolution d'ensemble des comptes sociaux.

1) Le rôle du Parlement en matière de sécurité sociale

Les prérogatives du Parlement dans le domaine de la sécurité sociale sont réelles, mais aucune ne lui permet véritablement d'avoir une vision d'ensemble des implications financières de notre protection sociale.

. le rôle législatif

En vertu de l'article 34 de la Constitution, la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale.

Le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion, à de multiples reprises, de préciser l'étendue exacte de la compétence parlementaire. En 1985, lors de la refonte du code de la sécurité sociale, il a déterminé ce qui devait relever respectivement de la loi et du règlement.

Pour s'en tenir aux rubriques principales, on peut indiquer que la compétence du Parlement s'étend principalement aux matières suivantes :

- . le champ d'application des régimes de sécurité sociale
- . la compétence des organismes de sécurité sociale et les attributions de leur conseil d'administration
- . les dispositions relatives aux principes et à la nature de la tutelle de l'Etat sur les caisses

. les principes relatifs aux prestations, c'est-à-dire la création d'une catégorie de prestation, la détermination d'une catégorie de bénéficiaires, la définition de la nature d'une condition d'attribution (par exemple condition d'âge, de durée d'assurance, de ressources)

. les principes relatifs aux cotisations (création d'une cotisation, détermination de son assiette, cas d'exonération).

Ainsi, à l'occasion de l'examen de textes législatifs, le Parlement est régulièrement conduit à se prononcer sur les dispositions influant directement sur le niveau de la protection sociale. Cependant, ces interventions sont parcellaires et il est parfois difficile d'en mesurer pleinement les conséquences financières, et de les relier à l'évolution globale des comptes des différents régimes.

. le rôle financier

Le rôle financier du Parlement s'exerce en premier lieu lors de l'examen des crédits de protection sociale figurant au budget de l'Etat. Ceux-ci s'élèvent pour 1988 à plus de 87 milliards de francs et se répartissent en deux catégories :

. les subventions de l'Etat aux régimes sociaux, qui permettent d'équilibrer les comptes de régimes déficitaires (régime de la SNCF, des exploitants agricoles, des mineurs, des marins et divers autres régimes particuliers).

. les prestations directement prises en charge par l'Etat (allocations du Fonds national de solidarité, allocation aux adultes handicapés, aide personnalisée au logement).

En réalité, la procédure budgétaire ne permet pas un examen d'ensemble de ces crédits, dispersés dans six fascicules différents et noyés dans la masse du budget de chaque ministère dont ils relèvent.

De surcroît, est-il possible de débattre de crédits dont l'évolution résulte de décisions totalement extérieures au budget ? Ainsi, les subventions d'équilibre versées à certains régimes ne font que prendre acte des déficits successifs, sans qu'il soit possible au Parlement d'agir ou même d'être informé, sur les causes de ces déficits.

Dans la procédure budgétaire, il faut toutefois faire une place particulière pour le cas très spécifique du Budget annexe des

prestations sociales agricoles (EAPSA), seul budget de prévoyance sociale soumis à l'appréciation du Parlement.

En outre, le Parlement se prononce sur le montant des impôts, taxes affectées ou prélèvements exceptionnels périodiquement destinés à financer les régimes sociaux. Mais ici encore, les conditions dans lesquelles le Parlement se prononce, bien souvent dictées par l'urgence, ne lui permettent pas d'appréhender les conditions générales de l'équilibre financier des régimes sociaux.

Ainsi, que ce soit sur les textes législatifs ou sur les dispositions financières, le Parlement ne possède qu'une vision partielle des finances sociales.

2. Des mécanismes d'information et de contrôle très insuffisants

En dehors d'interventions ponctuelles et circonstanciées, le Parlement devrait disposer de moyens permanents d'information sur les perspectives financières des régimes de protection sociale, afin de pouvoir valablement contrôler les orientations de la politique sociale du gouvernement.

La loi du 24 décembre 1974 sur la généralisation de la sécurité sociale avait prévu, dans cet ordre d'idée, une obligation pour le gouvernement de déposer chaque année, lors de l'examen du budget, trois types de documents :

. un état retraçant, pour les trois années précédentes, l'effort social de la Nation et regroupant l'ensemble des prestations sociales et des charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les assurés et les contribuables

. une annexe analysant les prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale pour l'année en cours et l'année suivante, y compris les aides et compensations versées à chacun de ces régimes par l'Etat ou d'autres régimes

. un rapport mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux, économiques et financiers.

Seuls les deux premiers de ces documents ont fait l'objet d'un dépôt effectif et régulier, sans répondre toutefois pleinement à l'objectif qui avait été fixé en 1974. Leur présentation aride et leur publication souvent tardive, ne donnant pas lieu à débat, leur enlève une partie de leur intérêt. En outre, les données qu'ils regroupent ne sont pas toujours les plus récentes, l'état sur l'effort social de la nation présentant par exemple un décalage d'une année par rapport à sa date de publication. Ainsi, pour le budget de 1988, il présentera les comptes des années 1984, 1985 et 1986.

On doit constater que la publication de ces deux documents devient un acte de plus en plus formel. L'état retraçant l'effort social de la nation parvient au Parlement au cours du mois de novembre, généralement après le vote du projet de loi de finances à l'Assemblée nationale. Au 1er décembre de cette année, il n'a pas encore été rendu public. Quant aux prévisions de recettes et dépenses, elles ne sont plus publiées depuis l'année 1984, où elles avaient été transmises un 19 décembre, c'est-à-dire la veille de la clôture de la session ordinaire. A l'évidence, ce mécanisme n'a pas répondu aux objectifs qui lui étaient assignés et se révèle totalement inadapté aux nécessités d'un véritable débat parlementaire.

En résumé, l'insuffisance des mécanismes d'information actuels ne permet pas l'instauration au sein de la représentation nationale d'un débat public sur les grandes orientations de notre protection sociale, leurs implications financières et sur les perspectives d'évolution des comptes sociaux.

Une telle lacune est doublement inadmissible.

D'une part, les dépenses de prestations sociales représentent une part sans cesse accrue de notre richesse nationale, désormais supérieure au montant du budget de l'Etat. En dépit de l'autonomie de gestion des différents régimes, leurs dépenses et leurs recettes sont directement influencées par la politique gouvernementale à qui il incombe de déterminer le montant des cotisations et des prestations et d'assurer, en dernière analyse, l'équilibre financier de l'ensemble. Il n'est pas imaginable que les choix relatifs à cette masse financière considérable et essentielle au regard du niveau de la protection sociale et de ses conséquences macro-économiques, échappe à une analyse régulière et détaillée du Parlement.

D'autre part, le Parlement est périodiquement appelé à statuer dans la hâte pour combler les déficits successifs des régimes sociaux, sans avoir les moyens de disposer d'une vue globale des

perspectives de financement de ces régimes et donc d'en discerner les tendances les plus marquantes.

Ainsi, il paraît indispensable de doter le Parlement de moyens susceptibles de l'éclairer pleinement sur les conséquences des choix qui sont effectués dans le domaine de la protection sociale. Cela est particulièrement nécessaire au moment où chacun reconnaît que la sauvegarde de notre système de protection sociale passe par des réformes de structures et de nouvelles orientations de fond.

La proposition de loi organique qui nous est soumise répond en grande partie à ce souci.

II - LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE ET LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION

Comme cela a été précisé dans l'introduction, votre commission des Affaires sociales s'en remet à la commission des Lois, saisie au fond, en ce qui concerne les aspects strictement juridiques de la proposition de loi organique. On peut simplement indiquer que celle-ci emprunte une procédure originale, prévue par l'article 34 de la Constitution dans son dernier alinéa, ainsi rédigé : "Les dispositions du présent article pourront être précisées et complétées par une loi organique." Il s'agit donc de préciser la délimitation constitutionnelle du domaine législatif en prévoyant un vote annuel du Parlement sur les finances sociales de la nation.

1. L'objet de la proposition de loi organique : un vote annuel du Parlement sur les comptes sociaux.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale sur proposition de sa commission des Lois diffère sensiblement du texte initial déposé par M. Michel d'Ornano.

La proposition initiale prévoyait le dépôt annuel d'un projet de loi sur les finances sociales, comportant un état annexe qui aurait indiqué l'assiette et le taux des cotisations perçues par chacun des régimes. Ce projet de loi devait autoriser la perception des cotisations des régimes obligatoires de base, fixer le montant des dotations nécessaires pour verser les prestations dues par ces régimes, les crédits ayant un caractère évaluatif, et arrêter les données générales de l'équilibre financier de chacun des régimes, les ressources et les charges devant être présentées en équilibre.

Cette proposition ne manquait pas de poser un grand nombre de problèmes juridiques, notamment en ce qu'elle remettait en cause le partage des compétences entre le Gouvernement et le Parlement, ce dernier pouvant intervenir directement sur le taux des cotisations et prestations, actuellement fixé par le pouvoir réglementaire.

Aussi l'Assemblée nationale a-t-elle adopté un dispositif de portée plus limitée, qui ne remet pas en cause le partage des compétences en matière de Sécurité sociale et qui allie deux principes : le renforcement des moyens d'information et de contrôle du Parlement, l'institution d'une sanction juridique régulière par le biais d'un vote annuel.

. Les moyens d'information et de contrôle

La proposition de loi organique n'a pas pour objet de modifier le partage de responsabilité entre les organismes de sécurité sociale et l'Etat et, à cet égard, elle respecte en tout point le principe de l'autonomie des caisses et la gestion par les partenaires sociaux.

Elle n'entend pas davantage modifier le partage des compétences législative et réglementaire, le Parlement disposant déjà de prérogatives importantes en matière de sécurité sociale.

Elle se place au niveau des équilibres généraux de notre protection sociale, afin que le Parlement puisse pleinement apprécier les implications financières des grandes orientations de la politique sociale du gouvernement et éventuellement se prononcer sur les choix nécessités par le rétablissement des comptes sociaux.

A cet effet, il est proposé 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 visés par le code de la sécurité sociale et le livre VII du code rural.

Conçu comme un véritable rapport, ce document devrait pallier les insuffisances des documents annexes actuellement prévus dans le cadre de la loi de finances, dont la présentation et l'aspect formel ne facilitent pas la lecture. On ne peut que souhaiter qu'il s'inspire des travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale, dont la qualité et la clarté sont renforcées depuis l'instauration d'un secrétariat général permanent. Ainsi, le Parlement pourrait disposer d'éléments d'information portant sur l'ensemble des comptes sociaux et leur évolution prévisionnelle, ce qui lui permettrait d'assumer en parfaite connaissance de cause sa mission de contrôle de la politique gouvernementale et son rôle de législateur.

. L'instauration d'une sanction juridique

La proposition de loi organique entend en second lieu donner une consistance réelle à l'information et au contrôle du Parlement.

La formule actuelle des documents annexés au projet de loi de finances comporte deux défauts :

. publiés tardivement, ces documents ne sont pas reliés au débat budgétaire et ne font donc pas l'objet d'un examen particulier et d'une discussion,

. en tout état de cause, ils n'offrent pas au Parlement l'occasion de se prononcer sur les orientations des régimes de protection sociale.

La proposition de loi organique remédie à ces deux lacunes. En prévoyant un projet de loi sur les finances sociales, portant approbation des comptes des régimes sociaux, elle permet l'instauration d'un débat annuel, individualisé et sanctionné par un vote.

Précisons que la proposition de loi organique indique, dans son article 2, que le projet de loi sur les finances sociales devrait être déposé au plus tard le 30 septembre de chaque année, et, pour la première fois, après l'avis rendu par le Conseil économique et social sur les conclusions des États généraux, c'est-à-dire en 1988.

Le vote du Parlement porterait donc sur le contenu, mais surtout sur les conclusions et les orientations du rapport, ce dernier pouvant faire l'objet d'amendements.

2. Les observations de votre commission des Affaires sociales

Votre commission souhaite effectuer deux types d'observations, les unes tenant aux principes de la proposition de loi organique, les autres tenant au détail de son dispositif.

. Votre commission approuve pleinement les principes qui inspirent la proposition de loi organique.

En effet, votre commission a toujours regretté l'insuffisance de l'information parlementaire sur les évolutions et les perspectives de financement des différents régimes sociaux.

La proposition de loi comble cette lacune en prévoyant un rapport d'information sur l'ensemble des comptes sociaux, un débat et un vote, seule procédure autorisant un examen détaillé et approfondi

des tendances de notre protection sociale et permettant à la représentation nationale d'éclairer ses choix.

Elle n'empiète pas pour autant sur les compétences des organismes de sécurité sociale et du gouvernement, son seul objet étant d'aider le Parlement à assumer pleinement ses responsabilités dans des prises de décisions qui affectent le niveau global de la protection sociale et ses modalités de financement.

S'agissant du dispositif technique de la proposition de loi organique, dont l'examen au fond est effectué par la commission des Lois, elle s'en tiendra à quelques remarques.

Ce dispositif s'insère parfaitement dans le cadre actuel de l'organisation de la sécurité sociale et n'implique pas la création de structures nouvelles. Il institue un mécanisme relativement simple qui a déjà le mérite d'étoffer très significativement les moyens, actuellement rudimentaires, de l'information et du contrôle parlementaire sur l'ensemble des comptes sociaux. D'autres mécanismes ont été envisagés par le passé et des propositions ont été récemment formulées à la suite des débats effectués dans le cadre des états généraux de la sécurité sociale. Le comité des sages suggérait notamment la création d'un organisme nouveau, le conseil national de la sécurité sociale, qui aurait pour tâche d'établir un rapport à l'intention du Parlement. Il proposait également de relier cette intervention annuelle du Parlement au vote d'un prélèvement fiscal généralisé destiné à financer la sécurité sociale. A l'évidence, ces propositions vont plus loin que le dispositif de la proposition de loi organique et nécessitent une étude approfondie, que le Gouvernement mène d'ailleurs actuellement. Sans préjuger des résultats de ces réflexions, on peut estimer que la proposition de loi organique permet d'ores et déjà de poser le principe de l'information et du contrôle parlementaire, le mécanisme simple qu'elle suggère pouvant bien entendu être précisé ou complété ultérieurement.

Votre commission s'en tiendra donc aux remarques suivantes :

- elle approuve pleinement les principes de la proposition de loi organique, la nécessité de renforcer les moyens d'information et de contrôle du Parlement sur la politique de protection sociale et ses conséquences financières étant aujourd'hui unanimement reconnue,

- elle constate qu'il n'y a pas de contradiction entre l'inspiration de la proposition de loi organique et les propositions du comité des sages,

- elle constate également que la proposition de loi organique ne modifie pas le cadre actuel de l'organisation de notre sécurité sociale et qu'elle ne préjuge donc en rien du processus destiné à tirer les conclusions des états généraux qui est en cours,

- le Gouvernement ayant tenu à inscrire rapidement la proposition de loi organique à l'ordre du jour, elle considère que le texte adopté par l'Assemblée nationale peut constituer une première étape, destinée à poser le principe de l'intervention parlementaire, sur laquelle pourront éventuellement se greffer d'autres éléments, lorsque le Gouvernement sera arrivé au terme de ses réflexions.

En conséquence, votre commission vous propose d'adopter sans modification le texte de la proposition de loi organique, tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale.