

N° 825

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 15 septembre 2021

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux lois de financement de la sécurité sociale et sur la proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, relative aux lois de financement de la sécurité sociale,*

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe.

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 4111 rect., 4378 et T.A. 649  
4139 rect., 4379 et T.A. 650

**Sénat :** 782, 783, 826 et 827 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....</b>	<b>15</b>
• <i>Article 1<sup>er</sup></i> <b>Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale.....</b>	<b>15</b>
• <i>Article 2</i> <b>Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....</b>	<b>28</b>
• <i>Article 3</i> <b>Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale .....</b>	<b>44</b>
• <i>Article 3 bis (nouveau)</i> <b>Renforcement du droit d'information du Parlement .....</b>	<b>50</b>
• <i>Article 3 ter (nouveau)</i> <b>Renforcement du contrôle du Parlement sur la procédure de relèvement du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale .....</b>	<b>53</b>
• <i>Article 3 quater (nouveau)</i> <b>Renforcement de l'information du Parlement en cours d'exécution des lois de financement de la sécurité sociale .....</b>	<b>56</b>
• <i>Article 3 quinquies (nouveau)</i> <b>Dépôt conjoint du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale .....</b>	<b>59</b>
• <i>Article 3 sexies (nouveau)</i> <b>Délai de communication des conclusions des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat à la Cour des comptes .....</b>	<b>61</b>
• <i>Article 4</i> <b>Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique ....</b>	<b>62</b>
• <i>Article 5 (supprimé)</i> <b>Gage .....</b>	<b>63</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....</b>	<b>65</b>
• <i>Articles 1<sup>er</sup> et 2</i> <b>Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale.....</b>	<b>65</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>67</b>
<b>LA LOI EN CONSTRUCTION .....</b>	<b>81</b>



## L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 15 septembre 2021 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe (Union centriste - Pas-de-Calais) sur la proposition de loi organique (n° 826, 2020-2021) et la proposition de loi (n° 827, 2020-2021) relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Elle a adopté les deux textes, en y apportant une série de modifications tendant à renforcer les pouvoirs du Parlement, tant dans le suivi de l'exécution des crédits votés que dans le contrôle des politiques de sécurité sociale.



Seize ans après l'adoption de la dernière loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), deux propositions de loi organique ont été déposées, au Sénat par M. Jean-Marie Vanlerenberghe, alors rapporteur général, en mars 2021, et à l'Assemblée nationale par M. Thomas Mesnier, député, rapporteur général, en mai 2021, visant toutes deux à rénover le cadre organique des LFSS.

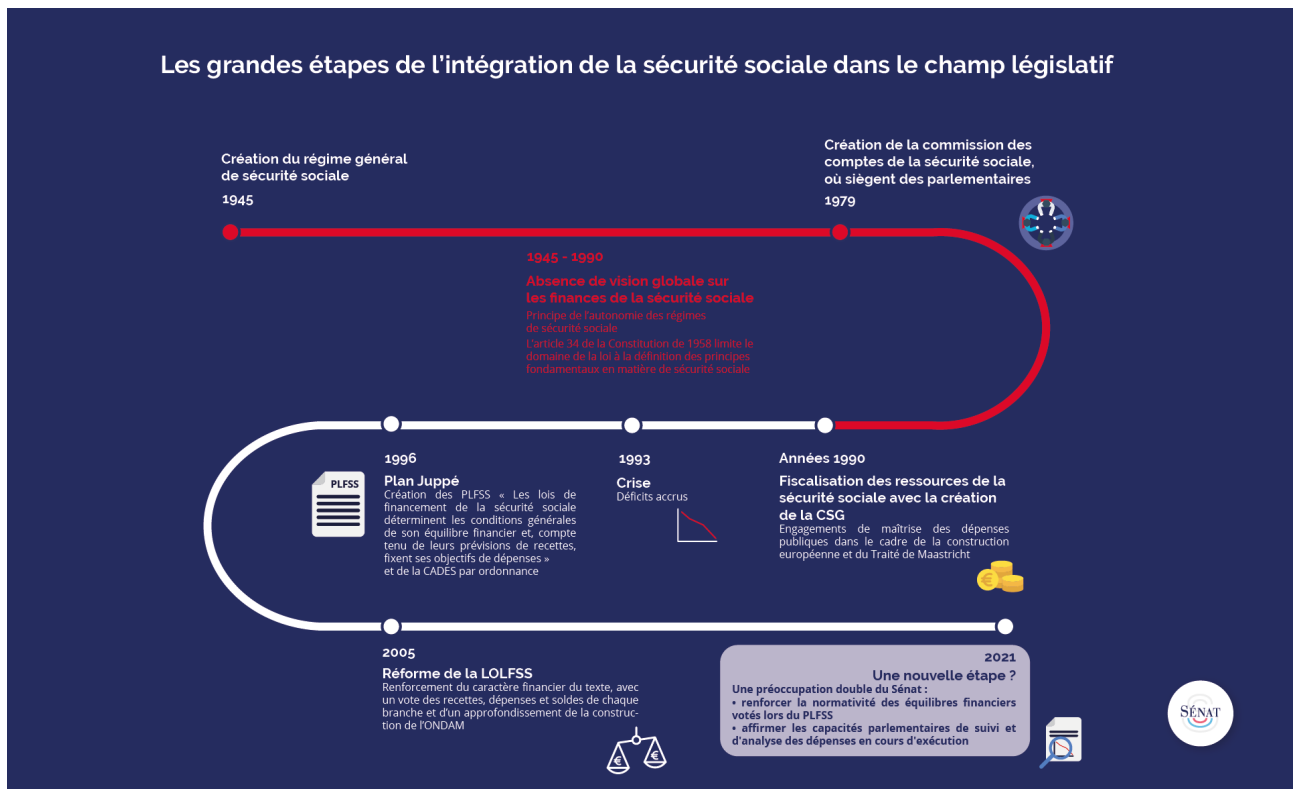
### UN ACCROISSEMENT CONTINU DE L'IMPORTANCE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Depuis la création de la sécurité sociale, l'évolution des règles de gestion de certains régimes, les modalités de leur financement ou l'universalisation de certaines prestations ont renforcé le rôle des pouvoirs publics.



Dans le même temps, l'augmentation des dépenses sociales dans leur ensemble et les déséquilibres financiers persistants et parfois considérables ont progressivement rendu incontournable un renforcement de l'intervention et du contrôle du Parlement.

Depuis le « **plan Juppé** » en 1996 et la création des projets de loi de financement de la sécurité sociale, le contrôle parlementaire sur les comptes sociaux s'est accru. Le **poids aujourd'hui toujours plus prépondérant des dépenses sociales** au sein des administrations publiques, comme leur rôle **déterminant en matière de protection sanitaire et sociale et de réduction des inégalités**, mais aussi la **fiscalisation croissante de leur financement** appellent, à l'occasion de ce texte, à améliorer les modalités d'exercice des missions du Parlement en matière de sécurité sociale.



## I. EFFECTUER UNE « MISE À JOUR » BIENVENUE D'UN CADRE ORGANIQUE DATANT DE 2005

### A. DE NOUVEAUX ÉLÉMENTS D'INFORMATION NÉCESSAIRES

Le constat partagé par l'Assemblée nationale comme par le Sénat d'une information souvent insuffisante sur certaines sphères de la sécurité sociale a conduit les deux assemblées à proposer des modifications à l'article L.O. 111-4 relatif aux annexes aux lois de financement.

#### 1. De nouvelles annexes à la loi de l'année sur des champs aujourd'hui non couverts

L'article 2 de la PPLO prévoit la remise de deux nouvelles annexes dédiées à des champs ne faisant pas aujourd'hui l'objet d'information particulière mais qui sont pour autant déterminants pour la sécurité sociale.

Ainsi, la commission a souscrit à la remise d'une **annexe relative à la situation financière des établissements de santé** et a souhaité en préciser l'objet en ayant une préoccupation particulière pour les établissements de santé du **service public hospitalier** et l'épineuse question de la **reprise d'une partie de leur dette**.

La commission a également conservé l'annexe nouvelle dédiée aux **comptes des régimes complémentaires de retraite légalement obligatoires**, considérant que celle-ci serait de nature, sans intervenir dans la gestion des régimes, à donner au Parlement une vision globale sur l'ensemble du système de retraite obligatoire.

#### 2. Un régime simplifié d'annexes pour les lois rectificative

Deux régimes d'annexes simplifiés sont prévus pour la loi d'approbation des comptes comme pour les lois rectificatives.

Ainsi, les informations annexées à la nouvelle loi d'approbation des comptes se bornent-elles à apporter l'ensemble des éléments nécessaires à l'évaluation des dépenses exécutées et à analyser les moyens et résultats des politiques menées au moyen notamment des « **rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale** » (REPSS).

Concernant les **projets de loi de financement rectificative**, le texte proposé, auquel la commission a souscrit, prévoit un **nombre limité d'annexes**. Celles-ci doivent ainsi **se concentrer sur les éléments strictement financiers** et les raisons des modifications apportées en cours d'années aux prévisions de recettes et objectifs de dépenses, qu'elles soient conjoncturelles ou le fait d'une volonté politique nouvelle.

### 3. Une amélioration souhaitée de la logique d'efficience

La commission a souhaité renforcer les annexes prévues au PLFSS de l'année par la création de « **programmes d'efficience des politiques sociales** » (PEPSS). Ces documents, supports d'un diagnostic de la situation sanitaire et social du pays, sont surtout chargés de **déterminer les objectifs assignés à chacune des branches et de déterminer les indicateurs** qui permettront leur suivi et leur évaluation au moment de la loi d'approbation. Il en va de même pour les documents relatifs aux moyens de fonctionnement et de gestion des caisses.

### 4. Des modifications de calendrier au bénéfice de l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a souhaité fixer par la loi organique le dépôt du PLFSS de l'année au 1<sup>er</sup> octobre, soit conjointement au dépôt du projet de loi de finances initiale. La proposition de loi ordinaire conjointe à l'examen de la PPLO tire les conséquences de ce dépôt revendiqué comme anticipé par rapport à la situation actuelle en prévoyant une saisine pour avis des caisses de sécurité sociale qui serait désormais réalisée après le dépôt à l'Assemblée nationale, quand cet avis est aujourd'hui disponible au moment du dépôt.

La commission s'est enfin montrée réservée sur l'inscription au rang organique du « printemps de l'évaluation ».

## ***B. UN RENFORCEMENT DE LA LISIBILITÉ ET DE LA CRÉDIBILITÉ DES TEXTES FINANCIERS SOCIAUX***

### 1. Une reproduction du « chaînage vertueux » des lois de finances

La proposition de loi, suivant une disposition également proposée par la PPLO sénatoriale, prévoit la présentation en juin de chaque année d'une **nouvelle « loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale » (LACSS)**.

Reproduisant le « chaînage vertueux » des lois de finances et le continuum entre la loi initiale et la loi de règlement, la LACSS permettra de **constater et d'analyser l'exercice clos de manière particulière**, quand cet examen est aujourd'hui rapidement évacué en première partie du PLFSS de l'année où les débats se concentrent naturellement sur les mesures des années à venir. Cette nouvelle loi apparaît d'autant plus nécessaire que les crédits votés en LFSS sont, pour beaucoup, des prestations d'assurances sociales par nature évaluatives.



## 2. Une meilleure application des principes budgétaires élémentaires

Alors que la construction des objectifs de dépenses et de leurs périmètres peut varier année après année, la commission a régulièrement constaté des contournements flagrants des **principes budgétaires de base**. Ainsi, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est parfois présenté avec des contractions entre les recettes et les dépenses. À titre d'exemple, le PLFSS 2021 comprenait une taxe exceptionnelle sur les mutuelles santé donc une recette, néanmoins inscrite comme une moindre dépense dans l'ONDAM. **La commission a adopté un amendement visant à inscrire dans la loi organique le principe de non-contraction des dépenses et des recettes afin d'améliorer la sincérité financière de la LFSS.**

## II. FAIRE DE CE TEXTE UNE NOUVELLE ÉTAPE POUR LE PILOTAGE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

### A. UN PÉRIMÈTRE DES LOIS DE FINANCEMENT À ÉTENDRE

#### 1. Une intégration réaliste du régime d'assurance chômage

Tirant les conséquences d'une modification profonde du pilotage de l'assurance chômage qui, qu'on le regrette ou que l'on s'en réjouisse, est depuis la loi de 2018<sup>1</sup> à la main du seul Gouvernement, **la commission a, à l'initiative du rapporteur, choisi d'intégrer le régime d'assurance chômage et ses comptes au champ du PLFSS.**

Sans remettre en question le rôle primordial des partenaires sociaux qui doivent déterminer les règles de l'assurance chômage, la commission entend donner au Parlement les moyens de contrôler l'action du Gouvernement dans un secteur de la sécurité sociale au poids financier non négligeable et dont les ressources relèvent pour une part substantielle, de l'impôt et non de cotisations.

#### 2. Un refus de faire du PLFSS un « DMOS »

L'Assemblée nationale propose d'intégrer au champ des lois de financement les mesures relatives à la **dette des établissements du service public hospitalier**. La commission avait rejeté lors du PLFSS 2021 les dispositions relatives aux modalités de « reprise de la dette hospitalière », considérant qu'elles n'avaient pas d'impact financier sur les régimes de sécurité sociale et ne relevaient en conséquence pas du PLFSS.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Elle a, sur cette même position, adopté un amendement de Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, **rejetant cette extension** : alors que le Parlement dispose de délais contraints d'examen des PLFSS, il est nécessaire de préserver l'objet constitutionnel de ces derniers et de **ne pas en faire des projets de loi annuels portant « diverses mesures d'ordre social »**.

## **B. UN NÉCESSAIRE MÉCANISME DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX**

### **1. Un renforcement du pilotage pluriannuel des finances sociales**

#### *a) À l'échelle des ASSO*

L'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique modifie l'article L.O. 111-3 pour prévoir **dans la loi de financement de l'année un article liminaire**. Cet article présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, **l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des « administrations de sécurité sociale » (ASSO)**.

#### *b) À l'échelle des LFSS, un « compteur des écarts » que la commission a souhaité renforcer*

Concernant les dépenses de la sécurité sociale couvertes par le PLFSS, l'article 2 modifie le rapport qui constitue aujourd'hui « **l'annexe B** » au PLFSS qui doit nécessairement être approuvée par le Parlement et qui décrit aujourd'hui, pour les quatre années à venir, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général et l'ONDAM. Ce rapport devra désormais comprendre un nouveau « **compteur des écarts** », chargé de **comparer les écarts cumulés entre les prévisions décrites dans le PLFSS et celles votées en loi de programmation pour chaque exercice** et ainsi favoriser un meilleur souci du respect des engagements pris en lois de programmation des finances publiques.

Cependant, la proposition de l'Assemblée nationale ne prévoyait que la seule comparaison des écarts de dépenses. Aussi, alors que le rapporteur a rappelé que la préoccupation d'une **garantie de l'équilibre des comptes sociaux** ne pouvait reposer uniquement sur la norme de dépenses, la commission a choisi de **compléter ce nouvel outil en y intégrant les écarts cumulés en termes de recettes et de soldes**.

### Compteur exhaustif proposé par la commission



## 2. Une règle d'or inévitable pour assurer la soutenabilité de la sécurité sociale

Si l'intention qui sous-tend le nouvel article liminaire comme le compteur des écarts, à savoir une plus grande préoccupation du législateur financier social d'assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale, la commission a considéré que ces dispositifs n'allaient pas au bout de leur logique.

Aussi, la commission a, comme elle l'avait déjà proposé en 2020 lors de l'examen du projet de loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie, adopté un mécanisme de « **règle d'or** » contraignant qui prévoit que **les comptes sociaux doivent sur une période de cinq ans, être équilibrés.**

### III. DONNER AU PARLEMENT LES MOYENS D'ASSUMER SES MISSIONS CONSTITUTIONNELLES DANS LE CHAMP DES FINANCES SOCIALES

#### *A. LA MISE EN PLACE DE « CLAUSES DE RÉVISION » AFIN DE GARANTIR LE RÔLE DU PARLEMENT EN COURS D'EXERCICE*

Tirant les conséquences de pratiques inégales par les gouvernements de recours aux projets de loi de financement rectificative, la commission a souhaité renforcer les **modalités de passages incontournables devant le Parlement en cours d'exercice.**

Surtout, alors que l'exercice 2020 aurait justifié à maints égards le dépôt d'un collectif social et l'organisation d'une réelle discussion parlementaire sur les dépenses nouvelles liées à la crise et sur la remise en cause substantielle des équilibres votés à l'automne 2019, le Gouvernement n'a pas entendu discuter d'un tel texte considérant qu'il n'y était pas contraint par la loi organique.

**La situation constatée sur les exercices 2020 et 2021** a particulièrement illustré ce qui constitue, pour la commission, un dévoiement de l'esprit des LFSS qui ne sont pas des textes de constatation ni de programmation, mais d'autorisations de dépenses publiques.

Ainsi, à titre d'exemple, sur 2020 :

- en matière de **recettes**, l'effondrement du produit des cotisations en raison du recours massif à l'activité partielle a nécessité un relèvement, par deux fois, **du plafond d'emprunt de l'Acoss, passé de 39 milliards d'euros d'autorisation à 95 milliards d'euros**, avec une seule information du Parlement sur les deux requises ;

- en matière de **dépenses, un relèvement de 150 millions d'euros à 4,8 milliards d'euros de la dotation de l'assurance maladie à Santé publique France, par simple arrêté ministériel** et sans information ni avis des commissions des affaires sociales. Cette dépense aurait, sous le régime du budget de l'État qui finançait cette agence jusqu'en 2019, nécessité un collectif budgétaire ;

- sur 2020 toujours, les **augmentations liées au Ségur de la santé** ont anticipé l'autorisation budgétaire. Sans motif d'urgence impérieuse liée à la crise, les parlementaires ont donc été privés d'un débat sur les modalités d'une **augmentation pérenne de la dépense d'assurance maladie** ;

En 2021, hors contexte d'urgence également, la commission des comptes de la sécurité sociale constate dans son rapport de juin que **les dépenses liées à la campagne vaccinale comme aux tests de dépistage dépassent très largement les provisions ou estimations faites en PLFSS** (respectivement + 3,1 milliards pour les vaccins et + 2 milliards d'euros pour les tests) et globalement que + 9,6 milliards d'euros de dépassement de l'ONDAM prévus depuis juillet. Face à cette situation, le Gouvernement n'a pas choisi de déposer de texte rectificatif.

Ainsi, à l'initiative du rapporteur et de la rapporteure générale, Elisabeth Doineau, trois nouveaux mécanismes constituant des « **clauses de révision** ».

### **1. Une modalité nouvelle de relèvement du plafond d'emprunt de l'Acoss**

Pour ce qui est des besoins de trésorerie des organismes de sécurité sociale, la commission a **conservé la procédure de relèvement du plafond d'emprunt voté en LFSS par décret**.

Elle a cependant prévu à l'article additionnel 3 *ter* que ce décret de relèvement ne pourrait être pris qu'**après avis des commissions des affaires sociales**.

## 2. Une meilleure normativité des objectifs de dépenses votés

### *a) Des conditions de relèvement de crédits propres à l'ONDAM*

À l'article 1<sup>er</sup>, la commission a adopté un amendement visant à prévoir des conditions particulières pour les crédits de l'ONDAM.

- **Un sous-objectif devra être dédié aux établissements du service public hospitalier** et retracer le montant global des dotations au titre des missions d'intérêt général. **Pour relever les crédits de ce sous-objectif, le Gouvernement devra recueillir l'avis des commissions des affaires sociales**, sauf en cas d'extrême urgence. La commission a souhaité par ce mécanisme renforcer l'information du Parlement sur les crédits alloués à l'hôpital public.

- **Un sous-objectif sera désormais consacré aux opérateurs financés par l'Assurance maladie**, comme l'agence Santé publique France ; il devra **déterminer les dotations attribuées à chacun**. Pour relever ces dotations, **dans la limite de 10 %**, le **Gouvernement devra également recueillir l'avis du Parlement**. En cas d'urgence d'intérêt national, cet avis sera facultatif mais le dépôt d'un collectif social est prescrit.

### *b) Un dépôt obligatoire de collectif social en cas de dépassement sensible des crédits votés*

Enfin, pour l'ensemble des objectifs de dépenses, la commission a prévu **qu'un dépassement de plus de 1 % des crédits votés en LFSS devra conduire le Gouvernement à déposer un projet de loi de financement rectificative**. À titre d'exemple, cela représenterait pour 2021 un dépassement de l'ONDAM supérieur à 2,3 milliards d'euros.

## 3. Une information immédiate du Parlement en cas de rupture des équilibres votés

La commission a inséré un article additionnel 3 *quater* visant à garantir une **meilleure information du Parlement en cas de rupture des équilibres votés en loi de financement de l'année**, que celle-ci résulte d'un effondrement des recettes ou bien d'un besoin de dépenses nouvelles, et ce même en l'absence de loi de financement rectificative.

L'article prévoit ainsi la **remise sans délai d'un rapport au Parlement** sur les raisons de cette remise en cause des conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale tel que déterminé en LFSS de l'année. Surtout, il prévoit une projection des **misés à jour des tableaux d'équilibre et des objectifs de dépenses**.

Enfin, afin de mieux associer le Parlement et permettre un débat parlementaire même en l'absence de texte, les commissions des affaires sociales sont appelées à rendre un avis sur le rapport transmis.

## **B. DES MODALITÉS D'EXERCICE DES POUVOIRS DE CONTRÔLE PRÉCISÉES**

### **1. Une préoccupation concernant les données financières à disposition des commissions des affaires sociales**

Les documents transmis au Parlement pour assurer son information, particulièrement dans le cadre du PLFSS et de son examen dans des délais contraints, sont souvent mis à disposition dans des formats qui ne permettent pas leur bonne exploitabilité alors même que leur contenu financier peut être particulièrement technique. Afin de garantir la bonne capacité du Parlement à évaluer les hypothèses financières qui lui sont soumises et à analyser les prévisions et objectifs qu'il a la charge de voter, la commission a souhaité inscrire que **les données communiquées le sont dans un format aisément exploitable.**

### **2. Une précision apportée quant aux capacités d'interrogation des administrations et organismes dans le champ des finances sociales**

À l'initiative du rapporteur et de René-Paul Savary, président de la mission d'évaluation de contrôle de la sécurité sociale, la commission a inscrit dans la loi organique les pouvoirs de contrôle du rapporteur général et précisé que les demandes de communication de documents d'ordre administratif et financier comprenaient bien les interrogations formulées quant aux **évolutions éventuelles des paramètres régissant certaines prestations légales.** Il s'agit concrètement de bien assurer aux commissions permanentes les moyens d'évaluer, dans le cadre du PLFSS comme de réformes dédiées, l'impact financier qu'aurait une modification de certains grands paramètres sur les comptes des régimes.

## EXAMEN DES ARTICLES PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

### *Article 1<sup>er</sup>*

#### **Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale**

*Cet article propose de définir le contenu des trois catégories de lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), c'est-à-dire les LFSS de l'année, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (LFRSS) et les nouvelles lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) que se propose de créer l'article.*

*La commission a adopté cet article en l'enrichissant par plusieurs apports substantiels visant principalement à étendre le périmètre normatif des LFSS à l'assurance chômage, à préciser les conditions dans lesquelles certains objectifs de dépenses votés dans le cadre des LFSS peuvent être révisés à la hausse en cours d'exercice et à améliorer la définition de l'article liminaire des LFSS de l'année.*

#### **I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

Par cet article, l'Assemblée nationale propose une réécriture complète de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit les périmètres (obligatoire, exclusif et facultatif) des lois de financement de la sécurité sociale.

Il est à noter que, par commodité de lecture, les députés ont choisi d'attribuer à chaque catégorie de LFSS un article de code qui lui sera propre :

- l'article L.O. 111-3, comme actuellement, pour la loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;

- un nouvel article L.O. 111-3-1 pour les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale ;

- et un nouvelle article L.O. 111-3-2 pour les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qu'il est proposé de créer (*cf. infra*).

Le commentaire ne reviendra pas sur la totalité de la rédaction proposée, qui réécrit à l'identique ou presque une grande partie du droit existant. Seules seront mises en exergue les modifications que portent par rapport au cadre actuel des LFSS.

### A. La création des LACSS

La principale innovation de ce texte, qui figure également dans proposition de loi déposée par le rapporteur en mars 2021<sup>1</sup>, est **la création d'une nouvelle catégorie de lois de financement de la sécurité sociale : les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS)**.

À cette fin, il est proposé de créer un nouvel article L.O. 111-3-2 au sein du code de la sécurité sociale aux termes duquel la LACSS :

- **approuve les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale par branche et des organismes concourant au financement de ces régimes**, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

- approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux **recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes** au profit des régimes obligatoires de base (en pratique le Fonds de réserve pour les retraites) et les montants correspondant à **l'amortissement de leur dette** (concrètement, les amortissements de dette réalisés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades) ;

- approuve le rapport mentionné au 1° du II de l'article L.O. 111-4-2 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 2 de la présente proposition de loi organique. Ce rapport décrit « *les mesures que le Gouvernement a prises ou compte prendre pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos. Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit* ».

En termes normatifs, les attributions de la LACSS reprennent pour l'essentiel celles de l'actuelle première partie des lois de financement de la sécurité sociale de l'année. La rédaction proposée par l'Assemblée nationale pour l'article L.O. 111-3 écrase donc les dispositions relatives à ladite première partie.

Dans ce nouveau schéma, **la LFSS de l'année ne se composera donc plus que de trois parties, au lieu de quatre actuellement** :

- une partie « rectificative », comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ; - une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;

- et une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 492 (2020-2021).



**La LACSS a vocation à devenir le vecteur législatif privilégié du contrôle parlementaire sur l'exécution de la LFSS, sur le modèle des « lois de règlement » du budget de l'État.**

Afin de permettre au Parlement de mener à bien ce contrôle, le texte de la proposition de loi prévoit, en son article 2 (*cf. infra*), de l'accompagner de nombreuses annexes regroupées dans un nouvel article L.O. 111-4-2 du code de la sécurité sociale. Au-delà de ce contrôle « documentaire », il reviendra aux deux assemblées, et singulièrement à leurs commissions des affaires sociales, de mener les auditions, questionnaires et enquêtes qui leur permettront de former un jugement sur la gestion de l'exercice écoulé, toutes actions qui ne peuvent être conduites à l'automne lorsque l'attention du Parlement se porte avant tout sur les mesures nouvelles proposées pour l'année à venir.

Concrètement, la LACSS aura vocation à être examinée à la fin du printemps ou au début de l'été, de même que la loi de règlement, la proposition de loi prévoyant, en son article 3, un dépôt de ce projet de loi à l'Assemblée nationale avant le 1<sup>er</sup> juin de chaque année (*cf. infra*).

#### **B. La création d'un article liminaire des lois de financement de l'année**

Le A du II du texte proposé pour l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale par le présent article **crée un article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale de l'année.**

**Actuellement, seules les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale contiennent un tel article mais celui-ci a vocation à proposer une vision actualisée d'ensemble des comptes publics.** Le droit actuel, qui serait repris dans la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques également en cours de navette, situerait d'ailleurs les dispositions régissant cet article liminaire au sein de l'article 1<sup>er</sup> G de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

**À l'inverse, l'article liminaire de la loi de financement de l'année, s'il doit nécessairement être cohérent avec l'article liminaire de la loi de finances de l'année, serait propre aux comptes sociaux.**

Selon les termes du texte proposé, il **présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale (ASSO).**

Il convient de rappeler que les ASSO, qui correspondent à un sous-ensemble des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale, s'étendent bien davantage que l'actuel périmètre des LFSS. Elles regroupent, outre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et le Fonds de solidarité vieillesse, cœur des actuelles LFSS, les fonds spéciaux versant des prestations sociales<sup>1</sup>, l'assurance chômage, les régimes complémentaires de retraite, la Cades, le FRR et les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS). On trouve, dans cette dernière catégorie, les hôpitaux à financement public, les œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale ou encore Pôle emploi.

Le législateur disposera donc, au moment d'examiner le PLFSS, d'une vision consolidée des comptes et des prévisions financières relatives aux ASSO pouvant être mis en regard avec les objectifs fixés en loi de programmation des finances publiques.

### ***C. Les modifications du périmètre normatif des LFSS***

Au-delà de ces innovations de structure des LFSS, le présent article propose également quelques élargissements du périmètre de ces lois, qu'il s'agisse de son périmètre exclusif ou de son domaine facultatif.

#### **1. Une double extension du périmètre exclusif des LFSS**

Le domaine exclusif des LFSS correspond aux **mesures ne pouvant être adoptées que dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale**<sup>2</sup>. Celui-ci serait repris étendu par deux nouveaux types de mesures.

##### *a) La répartition des recettes transférées par l'État à la sécurité sociale*

Tout d'abord, le III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale serait complété par un alinéa disposant que **la répartition entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale** et, le cas échéant, entre leurs branches et les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette de ces régimes ou à la mise en réserve de recettes à leur profit **des ressources établies au profit de l'État, lorsque celles-ci leur ont été affectées** dans le respect du III de l'article 2 de la LOLF<sup>3</sup>, **ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement.**

Il s'agit de permettre une simplification de l'actuelle « tuyauterie » financière que contient chaque LFSS afin que chaque régime retombe sur ses pieds dans ses relations financières avec l'État.

---

<sup>1</sup> Par exemple, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

<sup>2</sup> Ce domaine exclusif concerne actuellement l'affectation d'une recette exclusive des ROBSS et d'autres organismes proches à une autre personne morale, l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à une personne morale autre que l'État, et les mesures de baisses de recettes non compensées à la sécurité sociale (voir actuels III et IV de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale).

<sup>3</sup> Il s'agit du texte qui résulterait de l'adoption de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques également en cours de navette, qui reprend ici les dispositions de l'actuel article 36 de la LOLF.

Actuellement, la compensation financière par l'État à la sécurité sociale de mesures non prises en charge par des crédits budgétaires se fait au moyen de transferts fiscaux, en particulier par un flux de TVA à destination de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam). Néanmoins, pour que chaque branche reçoive sa juste part de compensation, le législateur social procède, chaque automne, à une révision souvent complexe des affectations de diverses recettes, en particulier la contribution sociale généralisée et la taxe sur les salaires.

Il s'agirait, dans le cadre du nouveau monopole des LFSS, de permettre le transfert de la ressource en provenance de l'État vers un organisme répartiteur, qui devrait être l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), qui fait déjà office de « banquier » de la sécurité sociale, sans passer par un organisme particulier n'ayant pas besoin de se voir affectée l'ensemble de la ressource. Le nouveau monopole assurerait le fait qu'aucune mesure de répartition « parallèle » prise en loi de finances ne vienne percuter le schéma établi en LFSS.

*b) Un monopole sur les mesures de diminution de recettes non bornées dans le temps*

Le présent article propose également de compléter le domaine exclusif des LFSS par un monopole sur les mesures de diminutions de recettes de la sécurité sociale<sup>1</sup> non bornées dans le temps.

Dans un tel schéma, la loi ordinaire ou la loi de finances pourraient toujours comprendre des dispositions relatives à des exonérations, réductions ou abattements de cotisations ou de contributions sociales, sous la réserve de prévoir une durée d'application inférieure à trois ans, à compter du moment de leur entrée en vigueur. En revanche, **la pérennisation de ces exonérations, à savoir la suppression de la « borne » ou limitation dans le temps de son application, ne pourrait être inscrite qu'au sein des lois de financement de la sécurité sociale.**

Si cette mesure est compréhensible dans son principe et même protectrice des finances sociales, **sa rédaction a été complexifiée au cours des débats à l'Assemblée nationale, rendant de ce fait délicate son articulation avec l'actuel monopole des LFSS sur toute mesure de réduction de recettes non compensée.** Des clarifications pourront être apportées sur ce point d'ici la séance publique.

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire des ROBSS, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

## 2. Une extension du domaine facultatif des LFSS

Le présent article présente également quelques évolutions du domaine facultatif des LFSS, c'est-à-dire des mesures pouvant figurer dans une LFSS sans constituer un « cavalier social » mais qui pourraient également figurer dans un autre texte.

### *a) Les mesures relatives à la dette des hôpitaux*

Le texte proposé pour le A du VI de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale **inclurait désormais dans ce domaine facultatif des LFSS les mesures ayant un effet sur la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier et des établissements médico-sociaux** qui sont financés par l'assurance maladie et soumis à un objectif de dépenses.

Bien que de précédentes LFSS ait déjà contenu de telles mesures, en particulier l'article 49 de la LFSS pour 2021, ces mesures n'entraient effectivement pas dans le domaine des lois de financement défini au niveau organique, ce que la commission des affaires sociales avait au demeurant souligné.

### *b) La redéfinition de l'annualité des dépenses et des recettes de la sécurité sociale*

Enfin, une extension indirecte du domaine des LFSS résulterait de la nouvelle définition plus large de l'annualité budgétaire qui les régirait.

Actuellement, les mesures de recettes et de dépenses sont admissibles à condition d'avoir **un effet sur les recettes ou les dépenses de l'année des différents régimes ou des années ultérieures à la condition qu'elles présentent un caractère permanent.**

Ainsi, c'est en raison de l'absence de caractère permanent de l'absence d'indexation sur l'inflation du montant des pensions de retraite prévue pour les seules années 2019 et 2020 au sein de la LFSS pour 2019 que le Conseil constitutionnel a censuré la mesure au titre de l'année 2020 pour ne conserver que la non-indexation de 2019, année à laquelle se rapportait la LFSS examinée<sup>1</sup>.

**Le texte proposé donne une latitude un peu plus large au législateur social** en lui permettant d'adopter dans le cadre d'une LFSS les mesures de recettes et de dépenses applicables :

- soit à l'année ;
- soit à l'année et aux années ultérieures ;
- soit aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2018-776 DC du 21 décembre 2018, alinéa n° 42.

### D. Dispositions diverses

#### **1. Une simplification de la présentation des tableaux d'équilibre**

Le présent article propose que seuls les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale soient soumis au vote du Parlement et non plus, comme actuellement ces mêmes tableaux ainsi que ceux du régime général.

En pratique, le nombre de tableaux sera donc réduit mais concernera bien l'ensemble des régimes. Le régime général ne sera plus intégré qu'en tant que partie (prépondérantes, certes) de la composition des ROBSS.

Bien entendu, les annexes du PLFSS détailleront la situation des différents régimes et permettra, en particulier, de conserver une vision claire des comptes du régime général malgré cet absence de vote formel sur ce périmètre restreint.

#### **2. La suppression de la référence en matière de couverture des déficits ou d'emploi des excédents de la sécurité sociale**

Le présent article propose la suppression de la référence, figurant actuellement en première partie des LFSS, à des mesures législatives en matière de couverture des déficits ou d'emploi des excédents au sein de la future LACSS. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, « *il semblait étrange juridiquement de maintenir ces dispositions sans objet et sans cas d'application connu* ».

## **II - La position de la commission**

La commission adopté cet article, qui contient plusieurs avancées intéressantes en matière d'examen des lois de financement de la sécurité sociale, en particulier la création des LACSS.

Outre un amendement COM-9 de coordination adopté à l'initiative du rapporteur, elle a également adopté plusieurs amendements destinés à enrichir cet article de plusieurs mesures qui approfondiront de manière significative le contrôle parlementaire sur les ressources publiques attribuées à la sécurité sociale et à l'ensemble des ASSO.

### A. L'extension du périmètre normatif des LFSS à l'assurance chômage

À l'initiative du rapporteur, la commission a tout d'abord adopté un amendement COM-6 étendant le périmètre des LFSS à l'assurance chômage.

Pour la commission, une telle extension se justifie aujourd'hui car l'ensemble des raisons qui ont conduit à la création des LFSS en 1996 pour les branches historiques de la sécurité sociale s'appliquent actuellement à ce régime.

En premier lieu, depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **le pilotage du régime a profondément changé de nature**, alors même que l'assurance chômage n'est pas incluse dans le périmètre des LFSS. Au travers de la « lettre de cadrage » adressée par le Premier ministre aux gestionnaires du régime avec les négociations sur ses évolutions, c'est bien le Gouvernement qui est désormais, en droit et en fait, « maître à bord » du régime d'assurance chômage – ce que la ministre du travail, de l'emploi et de l'insertion, Élisabeth Borne a d'ailleurs confirmé sans ambages lors de son audition du 30 juin 2021 par la commission des affaires sociales en constatant que « *l'État est le seul à avoir la main, les partenaires sociaux demeurant sur le banc de touche* ».

Dans un tel contexte, le rapporteur souligne que **cette gestion par le Gouvernement d'un régime dépensant annuellement quelque 35 milliards d'euros de prélèvements obligatoires ne peut se faire que sous le contrôle du Parlement, ce qui justifie en soi l'intégration de l'assurance chômage au sein des LFSS**. En revanche, **cette intégration ne vise aucunement à réduire encore le rôle des partenaires sociaux**, qui reste indispensable au vu de la nature éminemment professionnelle du régime. Au contraire, les partenaires sociaux gagneraient probablement à sortir de l'actuellement situation de tête-à-tête inégal face à un gouvernement omnipotent.

En deuxième lieu, **l'attribution de ressources fiscales à l'assurance chômage** (une fraction de 1,47 point de CSG « activité », pour un rendement estimé en 2021 à **14,5 milliards d'euros**) justifie là aussi pleinement un droit de regard du Parlement

Enfin, même si le présent texte n'est pas le véhicule juridique idoine pour traiter le sujet sur le fond, il est permis d'observer que **la dette du régime a atteint un tel niveau après la crise de 2020 qu'il est illusoire d'espérer qu'il parvienne à l'amortir seul**, sans intervention des pouvoirs publics.

Pour l'ensemble de ces raisons, il est devenu nécessaire que, sans se transformer en pilote du régime, le Parlement soit appelé à approuver le tableau d'équilibre du régime et les principales mesures le concernant au sein de la LFSS.

### **B. Le renforcement de la normativité des LFSS**

La crise sanitaire de 2020 a nécessité une réponse rapide et un déploiement de moyens massifs de la part des pouvoirs publics. À ce titre, le Gouvernement a sollicité à trois reprises le vote de collectifs budgétaires pour lui donner les moyens d'action notamment en matière de relance économique. Dans le même temps, celui-ci n'a pas estimé nécessaire, au regard du cadre organique en vigueur, de présenter devant le Parlement un projet de loi de financement rectificatif, et ce alors que tant l'effondrement des recettes que l'accroissement considérable des dépenses de l'assurance maladie rendaient ce passage devant le Parlement à tout le moins légitime.

Afin de tirer les conséquences d'une telle situation et à l'initiative du rapporteur, la commission des affaires sociales a adopté un amendement COM-7 visant à **contraindre le Gouvernement à revenir devant le Parlement en cas de dérapage des finances de la sécurité sociale tout en lui conservant sa capacité d'agir vite et fort en cas de besoin impérieux.**

### **1. Une prise en compte particulière des crédits du service public hospitalier**

Les crédits affectés au sein de l'Ondam aux établissements de santé ne distinguent pas, au sein du sous-objectif actuel, les établissements du service public hospitalier des établissements privés, quand ces deux groupes répondent à des modes de financement différents. En outre, les dépenses retracées dans ce sous-objectif peuvent être tant des prestations légales, remboursements aux assurés de soins réalisés en établissements que des dotations directes, arbitrables, aux établissements du service public hospitalier, notamment les dotations au titre des missions d'intérêt général. Ces dernières dotations font d'ailleurs l'objet de mécanismes de pilotage et de maîtrise de la dépense fixés par le Gouvernement hors PLFS, avec des délégations de crédits par voie de circulaire.

Cependant, alors même que le budget des hôpitaux apparaît régulièrement comme un sujet des plus sensibles, particulièrement mis en avant par la question de la dette hospitalière puis de la pandémie, le regard du Parlement sur celui-ci apparaît très insuffisant.

C'est d'ailleurs également dans cet objectif qu'un rapport sur la situation financière des établissements de santé du service public hospitalier est prévu dans la rédaction de l'article L.O. 111-4 résultant des initiatives parlementaires.

C'est aussi pourquoi le présent amendement prévoit au nouveau *b* du 3° du II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale de **d'identifier, au sein de l'Ondam, un sous-objectif dédié au service public hospitalier. En outre, sans inscrire de plafond de dépenses, le dispositif proposé inscrit une sollicitation obligatoire des commissions permanentes dans le cas d'un dépassement du sous-objectif voté.** Ce relèvement de crédits pourrait intervenir exclusivement par décret pris après avis du Conseil d'État et, surtout, des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat. En cas d'urgence, leur seule information serait requise.

À titre d'exemple, le dispositif créé aurait conduit le Gouvernement lors de la crise de 2020, sans différer aucunement les disponibilités financières au service des hôpitaux, à solliciter l'avis du Parlement ou, au moins, à l'informer du coût projeté des dépenses nouvelles pour le service public hospitalier dues à la crise sanitaire.

Surtout, ce dispositif aurait contraint le Gouvernement à la rentrée 2020 à demander en temps utile l'avis des commissions des affaires sociales sur les dépenses liées aux mesures du « Ségur de la santé », qui ne correspondaient pas à une dépense d'urgence et aurait très légitimement pu être discutée par le Parlement.

Ce sous-objectif dédié et ses modalités propres de relèvement des crédits visent ainsi à accroître les capacités de suivi et d'analyse du Parlement concernant les crédits affectés au service public hospitalier, constaté justement depuis 2020 comme stratégique pour la nation.

## **2. Un cadre plus contraignant pour le dépassement des dotations allouées aux opérateurs**

La contrainte de retour devant le Parlement serait renforcée dans les cas de dépassement des dotations de l'assurance maladie allouées aux opérateurs.

Le dispositif proposé dans un nouveau *c* du 3° du II de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale vise à tirer les conséquences des pratiques budgétaires des dernières années. Le cas de de l'Agence nationale de santé publique (ANSP, dite Santé publique France), a été à ce titre particulièrement illustratif. La commission des affaires sociales s'était opposée en 2019, lors de l'examen du PLFSS pour 2020, au transfert du financement de Santé publique France du budget général à la sécurité sociale. Surtout, la commission n'a pu que constater que la compensation à la sécurité sociale de ce transfert, fixée à 150 millions d'euros en LFSS pour 2020, n'a pas été réévaluée à l'automne 2020 alors même que le Gouvernement avait, par simple arrêté ministériel, porté au cours de l'exercice la dotation de l'assurance maladie à Santé publique France à 4,8 milliards d'euros.

Autre exemple d'extrême souplesse pratiquée dans le cadre des LFSS, le Gouvernement a prévu dans l'ONDAM 2021 des « provisions » pour les campagnes vaccinale et de dépistage sur l'année 2021. Là encore, sans remettre en cause la nécessité de ces dépenses, on peut légitimement s'interroger sur la forme qu'elles prennent dans l'ONDAM, très éloignée d'une autorisation budgétaire avec une justification étayée attendue sur leur calibrage.

**Ainsi, ces transferts successifs dans le giron de l'assurance maladie d'opérateurs qui étaient ou pourraient tout à fait figurer au sein du budget général s'apparentent à des débudgétisations qui, au-delà de contrevenir aux principes de droit budgétaire, portent atteinte aux droits fondamentaux du Parlement d'autoriser les dépenses publiques et d'en suivre le bon emploi.**



Surtout, ces débudgétisations apparaissent d'autant plus inacceptables que le Gouvernement a prévu, pour 2021, un fonds de concours de Santé publique France - et donc de l'assurance maladie - vers le budget général pour financer des achats liés à la crise. Ce cadre financier a d'ailleurs été critiqué récemment par la Cour des comptes dans un rapport remis à l'Assemblée nationale<sup>1</sup>.

En conséquence, cet amendement prévoit **d'identifier dans un sous-objectif dédié les crédits des opérateurs ou fonds financés par l'assurance maladie**. L'amendement entend pour ceux-ci que soient précisées des dotations - par nature limitatives -. De telles dotations existent déjà dans les LFSS, notamment pour le FMIS ou l'Oniam.

L'amendement adopté par la commission **précise les conditions dans lesquelles les crédits dédiés à ces agences ou fonds peuvent être, le cas échéant, relevés**. Il prévoit ainsi un **relèvement possible, dans la limite de 10 %, uniquement par décret, pris après avis du Conseil d'État et, là encore, des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat**. En cas d'urgence impérieuse, le plafond fixé est caduc et ne serait requise que la seule information de ces commissions et non leur avis.

Concrètement, dans le cas de Santé publique France pris en exemple précédemment, le premier relèvement réalisé à hauteur de 860 millions d'euros le 20 mars 2020 aurait été rendu possible sur le fondement de l'urgence constatée et pris par décret après information des commissions des affaires sociales. Un collectif social aurait par la suite dû être déposé.

### **3. Un impératif retour devant le Parlement en cas de dérapage des dépenses**

Enfin, l'amendement COM-7 crée un II *bis* au sein de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoyant, en cas d'écart majeur en cours d'exécution à la trajectoire de dépenses votée en LFSS, le dépôt immédiat d'un projet de loi de financement rectificative.

A été retenu comme seuil de déclenchement un écart de 1 % à l'un des objectifs de dépenses voté en LFSS. À titre d'exemple, pour l'exercice 2021, un écart de 2,3 milliards d'euros sur l'exécution de l'ONDAM tel que voté aurait conduit au dépôt d'un PLFRSS et donc à une nouvelle discussion, devant le Parlement, sur les dépenses engagées pour la gestion de la politique de dépistage ou la campagne vaccinale.

Ainsi, les dispositions inscrites par la commission à cet article 1<sup>er</sup> au sein de l'article L.O. 111-3 forment un dispositif protecteur des droits du Parlement sans obérer les capacités d'action des pouvoirs publics en cas de crise.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes - Les dépenses publiques pendant la crise et le bilan opérationnel de leur utilisation, septembre 2021.

### C. Les précisions relatives à l'article liminaire de la LFSS de l'année et des LACSS

S'agissant de l'article liminaire des LFSS de l'année que le présent article propose de créer, la commission a approuvé le principe d'une telle création.

À l'initiative du rapporteur, elle a toutefois adopté **un amendement (COM-5)** destiné à améliorer la clarté et la cohérence des informations dont disposera ainsi le Parlement au moment de se prononcer.

À cette fin, cet amendement :

- d'une part, prévoit que **les données relatives aux ASSO seront ventilées par sous-secteurs** (ROBSS, assurance chômage, organismes de retraite complémentaire, ODASS, etc.), ce qui permettra de mieux identifier les éventuelles entités dont la trajectoire financière pose problème ;

- d'autre part, **instaure un article liminaire des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale** qui contiendra les données relatives au dernier exercice clos, ces données ne figurant dès lors plus au sein de l'article liminaire de la LFSS de l'année. Ainsi, la vocation de chacun de ces textes (prévisions pour la LFSS de l'année et constat pour la LACSS) sera mieux respectée. En outre, ces éléments permettront au Parlement de comparer les résultats obtenus par rapport aux prévisions de la LFSS initiale et de la loi de programmation des finances publiques.

### D. Une affirmation du caractère financier du PLFSS

#### **1. Une crédibilité accrue de la construction du texte**

Les projets de loi de financement de la sécurité sociale dérogent de manière régulière aux principes fondamentaux du droit budgétaire, affaiblissant la crédibilité des LFSS. À ce titre, le principe de non-contraction des dépenses et des recettes apparaît souvent non respecté, notamment dans la construction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam). Dernier exemple en date, la contribution exceptionnelle des organismes complémentaires d'assurance maladie (Ocam) votée dans le cadre du PLFSS pour 2021 a été présentée dans l'Ondam rectifié pour 2020 comme une moindre dépense.

La loi organique relative aux lois de finances prévoit bien à son article 6 la transcription du principe d'universalité. Ainsi, « le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses ».

Aussi, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté **un amendement COM-8 visant à prévoir que les objectifs de dépenses sont fixés sans contraction entre les recettes et les dépenses.**

## **2. Un refus de faire de la LFSS une « loi santé » annuelle**

La place de la dette hospitalière au sein de la dette sociale et, en conséquence, au sein des PLFSS, a été à plusieurs reprises abordé lors de l'année 2020, tant lors de l'examen des projets de loi organique et de la loi relatives à la dette sociale et à l'autonomie que lors de l'examen du PLFSS pour 2021.

Le Gouvernement a fait le choix, dans le cadre des textes relatifs à la dette sociale et à l'autonomie présentés en 2020, de faire porter la reprise d'une partie de la dette hospitalière par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Était organisé à cette fin un mécanisme de dotations de la Caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) aux établissements du service public hospitalier, dotations dont le montant global était lui transféré à la Cades.

La commission des affaires sociales avait alors estimé<sup>1</sup> que la dette des hôpitaux, essentiellement immobilière et résultant de plans d'investissements d'initiative gouvernementale, ne relevait pas du remboursement de prestations sociales et donc de la dette sociale telle que portée par la Cades. Elle avait ainsi supprimé du projet de loi relatif à la dette sociale et à l'autonomie les dispositions organisant la reprise de la dette hospitalière par le mécanisme proposé.

À l'automne 2020, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 comprenait un nouvel article redéfinissant les modalités de répartition et d'attribution des dotations aux établissements du service public hospitalier. Le Sénat avait supprimé cet article en première lecture, sur proposition de la commission des affaires sociales. En effet, la commission avait estimé que cet article n'avait pas sa place dans une loi de financement de la sécurité sociale, ce dispositif relatif aux critères et modalités d'attribution de ces dotations n'ayant en réalité pas d'impact sur le solde de l'assurance maladie.

Le présent article, en intégrant la dette des établissements du service public hospitalier dans le champ des mesures pouvant être inscrites en LFSS, vise de manière manifeste à sécuriser juridiquement de futures modifications du mécanisme de reprise de la dette hospitalière. Cependant, la commission estime qu'une telle extension du périmètre ne serait pas conforme à la lettre et à l'esprit du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui fait des lois de financement de la sécurité sociale un texte financier relatif aux comptes de celle-ci.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 556 (2019-2020) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 24 juin 2020.

Il n'est pas question pour la commission et son rapporteur de valider *a posteriori* des mesures non déferées au Conseil constitutionnel mais qui auraient très certainement été censurées, pas plus que cette proposition de loi organique ne doit être la première étape de la transformation des PLFSS en textes portant diverses mesures d'ordre social.

En conséquence, sur proposition de Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, la commission a adopté un amendement COM-3 supprimant l'intégration dans le champ des lois de financement les mesures relatives à la dette des établissements de santé du service public hospitalier ou des établissements médico-sociaux financés par l'assurance maladie.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

#### *Article 2*

### **Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale**

*Cet article propose de réécrire les dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale relatives aux documents annexés aux projets de loi de financement.*

*La commission a adopté cet article avec modification, précisant notamment les annexes attendues au PLFSS et complétant le « compteur des écarts » créé par l'Assemblée nationale.*

#### **I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

##### **A. Une redéfinition des annexes au PLFSS**

##### **1. Une rationalisation des annexes existantes**

###### *a) Les actuelles annexes aux PLFSS*

L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale fixe la liste des documents nécessairement produits conjointement aux PLFSS.

Dans sa version actuelle, le I de cet article prévoit, pour la loi de financement de l'année, un rapport, relatif à l'état des dépenses et des recettes par branche - et spécifiquement la prévision de l'ONDAM -, et ce dans une perspective pluriannuelle avec une période couvrant les quatre années à venir. Ce rapport constitue aujourd'hui ce qui est désigné comme « l'annexe B ». L'article L.O. 111-3 du même code prévoit que la loi de financement de l'année approuve ce rapport.

En référence à la loi organique relative à la programmation<sup>1</sup> des finances publiques (LOLFPP), ce même rapport doit faire état de « l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel, défini à l'article 1<sup>er</sup>, des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ». L'effort structurel est défini comme l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel<sup>2</sup>.

Toujours concernant la loi de financement de l'année, le II de l'actuel article codifié prévoit un rapport sur l'affectation des excédents ou la couverture des déficits et présentant la **situation patrimoniale des régimes et organismes**. Ce rapport constitue « l'annexe A » du PLFSS.

Sans distinction du statut (initial ou rectificatif) du projet de loi, l'article, le III de l'actuelle rédaction de l'article L.O. 111-4 prévoit une série d'annexes exigées de toute présentation d'une loi de financement :

- le 1<sup>o</sup> prévoit la remise des « **programmes de qualité et d'efficience** », désignés depuis l'an dernier « rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale », pour chaque branche et pour les organismes financés par les dépenses relevant de l'ONDAM ;

- l'annexe prévue au 2<sup>o</sup> concerne les objectifs de gestion et moyens de fonctionnement des organismes ;

- une annexe, prévue au 3<sup>o</sup>, est relative à la mise en œuvre de la LFSS de l'année en cours et aux mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations ;

- l'annexe prévue au 4<sup>o</sup> est chargée de détailler les recettes de l'ensemble des régimes ;

- le 5<sup>o</sup> prévoit une énumération des mesures de **réduction ou d'exonération** de cotisations et des prévisions sur leur compensation ;

- le 6<sup>o</sup> prévoit une annexe chargée de détailler les mesures affectant la sécurité sociale, l'État et les collectivités publiques ;

- l'annexe prévue au 7<sup>o</sup> est **dédiée à l'ONDAM**, particulièrement à son périmètre et à la ventilation de ses sous-objectifs ;

- un 7<sup>o</sup> *bis*, ajoutée par la loi organique relative à la dette sociale et à l'autonomie<sup>3</sup> prévoit une annexe **dédiée aux dépenses relatives au soutien à l'autonomie** des personnes âgées ou en situation de handicap ;

- le 8<sup>o</sup> prévoit une annexe présentant les comptes clos et prévisionnels et l'impact des mesures du PLFSS sur les comptes des régimes, fonds et organismes ;

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Article 1<sup>er</sup> de la loi organique susmentionnée.

<sup>3</sup> Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

- le 9° est consacré aux besoins de trésorerie des régimes ainsi qu'à l'impact des mesures, tant du PLFSS que réglementaires ou conventionnelles, sur les comptes des régimes ;

- le 10°, par renvoi à la loi organique<sup>1</sup> relative à la présentation des projets de loi, reprend les **éléments des études d'impact** des projets ordinaires ;

- le 11° prévoit enfin, en référence à la LOLPFP, la remise d'un rapport sur la correction des écarts constatés en exécution par le Haut Conseil des finances publiques.

Le IV prévoit la remise d'un rapport triennal sur les régimes existants et le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires.

Le V prévoit enfin la transmission du rapport de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement, d'un rapport sur les comptes des régimes obligatoires et d'un rapport sur les vérifications en vue de la certification des comptes de la sécurité sociale.

*b) Une réécriture sans changement majeur*

Le présent article vise à réécrire l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale relatif aux documents accompagnant la transmission du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

**La nouvelle rédaction de l'article codifié reprend, dans un I et II re-rédigés, l'essentiel des annexes** accompagnant aujourd'hui le PLFSS, en retranchant celles propres à l'exécution de l'exercice antérieur, renvoyées à un article dédié aux annexes du PLACSS.

La rédaction du contenu des annexes et des informations devant y figurer ainsi que la numérotation de l'énumération, ont été remaniées. Par ailleurs, il convient de souligner que, sur le même mouvement que les modifications apportées à l'article L.O. 111-3, la **référence au régime général est supprimée** au profit du seul maintien des régimes obligatoires de base comme objet d'analyse. Afin de préserver le niveau d'information des parlementaires, le Gouvernement devra veiller à préserver les informations relatives au régime général et à enrichir celles qui sont relatives aux autres ROBSS.

*c) Un régime différencié d'annexes selon la catégorie de loi de financement*

Tirant les conclusions des nouveaux articles dédiés à chaque catégorie de loi de financement de la sécurité sociale prévus par l'article 1<sup>er</sup> de la proposition de loi organique, **l'article 2 répartit également le contenu actuel de l'article L.O. 111-4 au sein de trois articles** : l'article L.O. 111-4 portant sur la LFSS de l'année, et deux nouveaux articles, le L.O. 111-4-1, relatif aux documents annexés à la loi de financement rectificative et L.O. 111-4-2, relatif à la loi d'approbation des comptes.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

## **2. Un régime différencié d'annexes selon la catégorie de loi de financement**

### *a) Un nombre restreint d'annexes exigé pour les lois rectificatives*

La création de l'article L.O. 111-4-1 vise à créer un régime simplifié d'annexes pour les lois de financement rectificatives. Le rapporteur général de l'Assemblée nationale entend ici encourager le dépôt d'un collectif social.

Aux termes de la rédaction actuelle de l'article L.O. 111-4, le dépôt d'un grand nombre d'annexes ne concernant que la loi de financement « de l'année », ce travail ne fait d'ores et déjà pas obstacle au dépôt d'un texte. Les PLFRSS 2011 et 2014 n'étaient ainsi pas accompagnés d'annexes.

Aussi, le **I de l'article codifié** prévoit ainsi la présentation annexée du rapport prévu pour la LFSS de l'année, à savoir l'actuelle « annexe B », **l'annexe financière principale du PLFSS conserve donc sa primauté et son caractère nécessaire en loi de financement rectificative**. Le deuxième alinéa de ce I prévoit la mise à jour des écarts retracés lors de la LFSS : le « compteur des écarts » est donc lui aussi nécessairement actualisé.

Au-delà, seules sont requises en annexes les informations suivantes :

- **le détail des recettes, dépenses et soldes de chaque branche ;**
- la justification des besoins de trésorerie ;
- l'effet des mesures - du projet de loi et extérieures - sur les comptes des régimes et sur l'ONDAM ;
- des précisions dédiées à l'ONDAM si celui-ci est modifié ;
- les éléments relevant de l'étude d'impact.

Ainsi, l'information prévue comme nécessaire à la présentation du PLFRSS se caractérise par l'objet qui doit être celui des collectifs sociaux, à savoir **tirer les conclusions d'un bouleversement des comptes** de la sécurité sociale en cours d'exercice, par choix politique ou par effet conjoncturel.

### *b) Des annexes limitées pour la loi d'approbation des comptes*

La loi d'approbation des comptes, créée à l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi organique se voit attribuer une série d'annexes visant à permettre une information du Parlement sur l'exécution de la loi de financement de l'année passée et l'état des comptes clos de la sécurité sociale.

Le I de l'article L.O. 114-1-2 codifié prévoit ainsi :

- à son 1°, la **remise des rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS)**, qui existaient aujourd'hui déjà en annexes du PLFSS, et trouvent naturellement leur place auprès du PLACSS, dans la mesure où ils se concentrent sur l'évaluation de l'exécution. Une précision est apportée pour la branche vieillesse, pour laquelle le REPSS est chargé d'évaluer la soutenabilité financière de l'ensemble des régimes obligatoires, de base et complémentaires, et donc d'offrir une vision financière du système dans son ensemble ;

- à son 2°, une annexe dédiée, comme pour le PLFSS, aux mesures de **réductions et d'exonérations** de cotisations et contributions. Nouveauté de cette rédaction, **cette annexe présente la particularité de comprendre nécessairement l'évaluation des mesures**, chacune devant être évaluée tous les trois ans ;

- le 3° prévoit une annexe propre à l'exécution de l'ONDAM ;

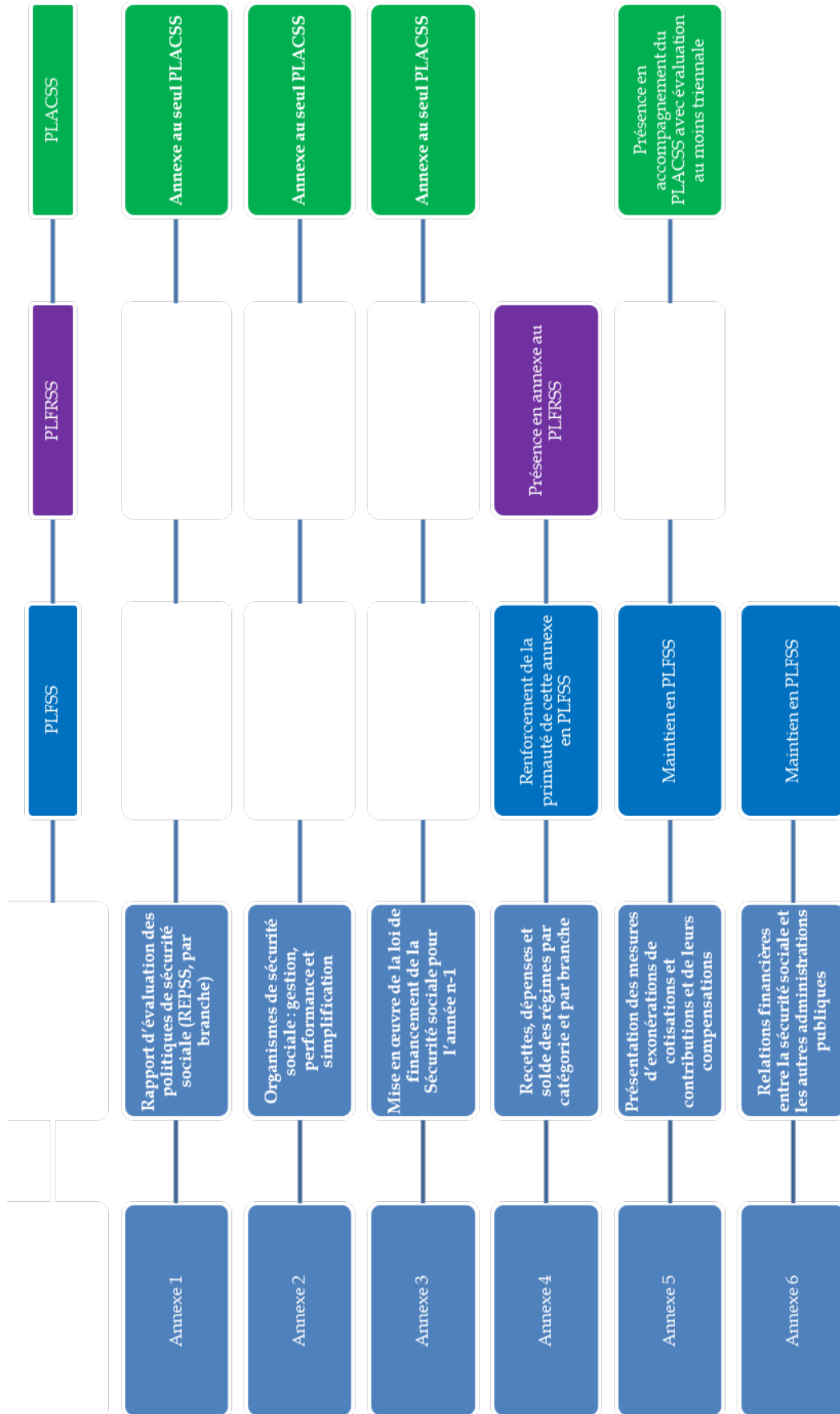
- le 4°, ajouté lors des débats à l'Assemblée nationale, prévoit une annexe **présentant les comptes de l'exercice clos**, tant pour les régimes complémentaires de retraite que pour le régime d'assurance chômage.

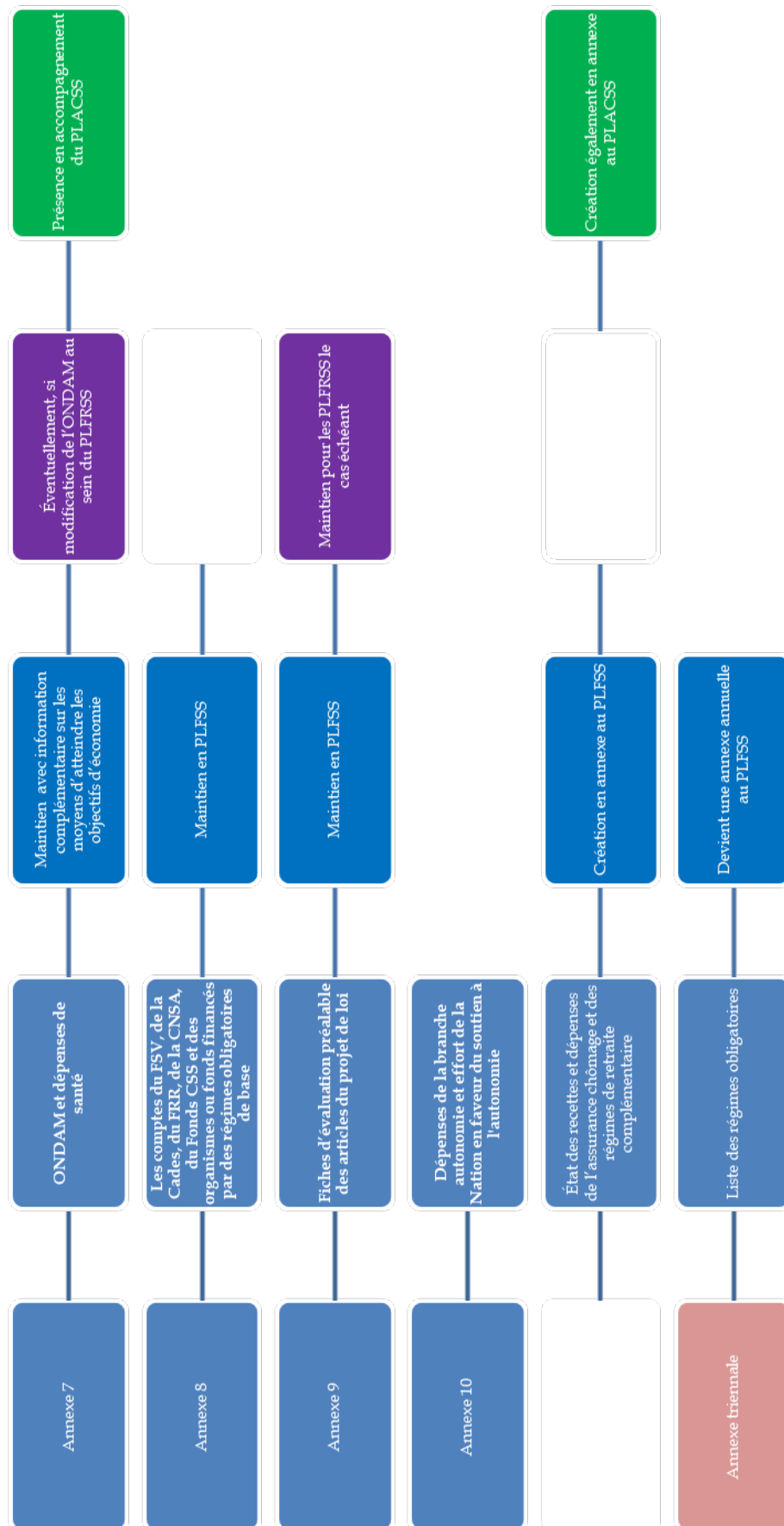
Le **II** reprend en outre les annexes actuelles du PLFSS, que sont le rapport présentant l'exécution de la LFSS de l'année passée (2°) et la description de la situation patrimoniale des régimes et les mesures d'affectation des excédents ou de couverture des déficits (1°), le 4° reprenant l'annexe dédiée aux moyens de fonctionnement des organismes et aux mesures de simplification.

Enfin, le 3° précise la mission d'assistance de la Cour des comptes, rappelant l'avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et le rapport sur la certification des comptes assorti des vérifications assurées par la Cour.



### Transformation des annexes proposée par l'Assemblée nationale



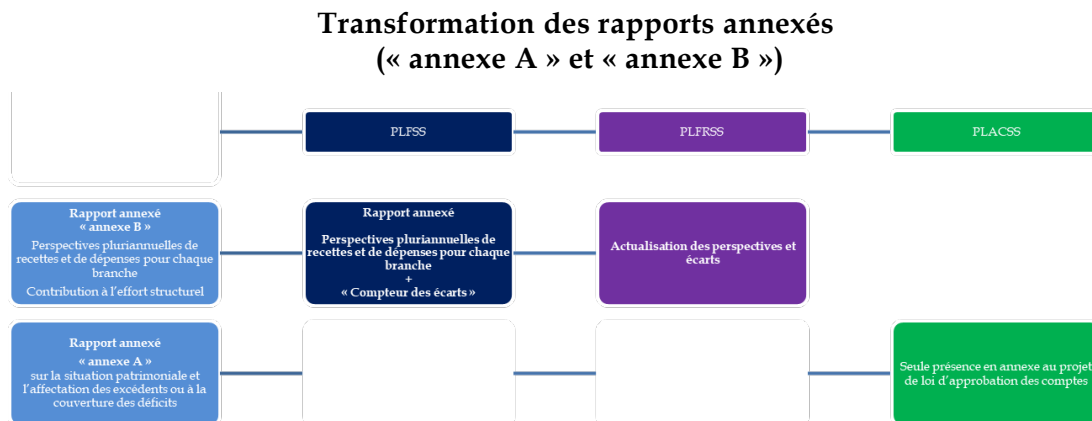


Source : Commission des affaires sociales du Sénat

## B. Une nouvelle mise en évidence des écarts de dépenses par rapport à la loi de programmation

Principale nouveauté de la rédaction apportée par l'article 2, le rapport annexé à la LFSS ou « annexe B » se verrait complété par une **comparaison nouvelle aux dispositions adoptées en loi de programmation** en matière de dépenses.

Le deuxième alinéa du I de l'article L.O. 111-4 ainsi codifié prévoit que le rapport présente « **les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement qui figurent [en loi de programmation], d'autre part, les prévisions de dépenses décrites dans ce rapport** », et ce pour chacun des exercices de la période de la loi de programmation.



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Ce que le rapporteur général désigne comme un nouveau « **compteur des écarts** » constitue pour l'Assemblée nationale un réel outil nouveau au service du pilotage des comptes de la sécurité sociale, équivalent à un mécanisme de « règle d'or ».

Ce nouveau dispositif de suivi remplace l'information aujourd'hui requise concernant l'effort structurel : le II de l'article 2 abroge ainsi le II de l'article 9 de la LOLPFP.

## C. Une information étendue sur un large champ de la sécurité sociale

### **1. Des compléments aux informations déjà présentes**

#### *a) Sur les exonérations et réductions de cotisations*

Corollaire de l'attention renforcée, dans l'article L.O. 111-3, aux exonérations et réductions de cotisations et contributions sociales, l'article 2 renforce l'information sur ces moindres recettes pour la sécurité sociale.

Ainsi, au-delà de l'information présente en loi de l'année, **l'évaluation triennale de chacune des mesures, annexée à la loi d'approbation des comptes**, vient apporter à l'été une perspective nouvelle de nature à mieux préparer l'examen du PLFSS suivant à l'automne.

*b) Sur l'ONDAM*

L'annexe relative à l'ONDAM requise au dépôt du PLFSS de l'année est complétée par des informations nouvelles. Sont ainsi prévus des détails concernant les mesures correctrices envisagées, leurs impacts financiers et les **mesures prises pour atteindre les objectifs d'économies** fixés.

**2. Une information nouvelle sur différents aspects de la sphère sociale**

Plusieurs documents nouveaux sont prévus en annexe aux projets de loi de financement, visant à renforcer l'information du Parlement au moment de l'examen de ces textes.

*a) Sur la situation financière des établissements de santé*

Le **5° du I de l'article L.O. 111-4** dans sa nouvelle rédaction prévoit **un rapport relatif à la situation financière des établissements de santé**, remis conjointement au PLFSS de l'année. Ce rapport reprend celui prévu par l'actuelle loi de programmation<sup>1</sup>, qui n'a jamais été remis au Parlement.

Sont précisées trois attentes, relatives **au financement, à la dette des établissements et aux engagements de l'État** concernant les ressources des établissements.

*b) Sur l'assurance chômage et les retraites complémentaires*

Introduit en séance publique à l'Assemblée nationale, le **10° du I de l'article L.O. 111-4** prévoit désormais une annexe relative aux **perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage**, d'une part, et des **régimes d'assurance retraite complémentaire** légalement obligatoires, d'autre part.

Cette annexe au projet de loi de l'année se retrouve également au projet de loi d'approbation des comptes. Ainsi, sans faire entrer les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires dans le champ des lois de financement, l'Assemblée nationale a choisi de renforcer l'information – et donc le regard attentif – des parlementaires sur les comptes de régimes d'assurances sociales obligatoires et aux enjeux financiers majeurs.

---

<sup>1</sup> Loi n° s2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Enfin, le rapporteur **s'interroge sur la disparition de l'information relative au seul régime général**. Si le vote sur les tableaux d'équilibre peut très justement se concentrer sur les seuls régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, l'information relative aux comptes de chacune des caisses du régime général peut être utile à l'analyse de la situation des principaux organismes.

## II - La position de la commission

La commission soutient la nouvelle construction codifiée qui distingue, par type de loi, le niveau d'information nécessaire au Parlement pour assurer sa mission d'examen du texte et de la sincérité des hypothèses qui lui sont soumises.

### A. Une refonte inaboutie du rapport annexé à la LFSS

#### 1. Une vision bornée aux seules dépenses

##### *a) Une vision tronquée de l'équilibre des comptes sociaux*

**Le « compteur des écarts » mis en place par l'article 2 transmis par l'Assemblée nationale se concentre sur le seul retraçage des écarts cumulés entre les dépenses** prévues en loi de programmation et les dépenses inscrites dans la loi de l'année ou son rectificatif.

Cette logique, qui s'inscrit dans **l'idée selon laquelle le pilotage des comptes se fait avant tout par une norme de dépenses et une contrainte forte sur la maîtrise de ces dernières, apparaît très incomplète** dans le cas de la sécurité sociale.

En effet, si cette perspective peut se concevoir pour le budget de l'État, la sécurité sociale présente une gestion financière particulière : en cela que les générations futures n'ont pas à payer les prestations sociales des générations actuelles, **le principe d'un nécessaire équilibre financier des comptes prévaut jusqu'à maintenant**. C'est à cette fin et dans cette logique qu'a été créée la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Aussi, sauf à considérer qu'il est mis fin à cette approche des comptes sociaux, **il est déterminant de bien raisonner en termes d'équilibre, soit en termes de soldes, et donc de suivre à la fois les dépenses et les recettes**. Très concrètement, les déficits majeurs constatés sur l'année 2020 sont pour une part substantielle dus à un choc de recettes, au-delà des dépenses nouvelles liées à la crise sanitaire. En cela, constater la seule dépense et son écart à la prévision n'aurait pas montré l'enjeu réel, à savoir un solde en déficit de plusieurs dizaines de milliards d'euros dont il a été urgent d'organiser le transfert à la Cades.

En conséquence, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-10 visant à **prévoir, dans le compteur des écarts, une vision exhaustive comprenant les recettes, les dépenses et les soldes comparés aux prévisions de la loi de programmation.**

*b) Un exercice limité à la loi initiale ou rectificative*

On peut enfin **s'étonner que le compteur des écarts ne figure pas en annexe au projet de loi d'approbation des comptes.** Aussi, malgré la nouvelle mise en valeur de l'analyse des comptes clos, la constatation de l'écart à l'exécution lors de la seule discussion du projet de loi de l'année ou de sa rectification consacre cet examen initial comme le réel moment de la discussion parlementaire. Le rapporteur n'a cependant pas souhaité à ce stade une inscription supplémentaire du compteur des écarts en loi d'approbation.

## **2. Un outil lié à une échéance, sans en tirer les conséquences**

Une particularité est enfin à souligner : là où l'annexe B comprend aujourd'hui une dimension pluriannuelle de N à N+4, le nouveau « compteur des écarts » **ne peut se référer qu'aux prévisions effectivement présentes dans la loi de programmation.**

Aussi, la perspective pluriannuelle « glissante » de l'annexe B se perd par définition très vite dans la comparaison des écarts à la loi de programmation. Ainsi, ce nouvel outil correspond davantage à un suivi de l'exécution des engagements de sérieux budgétaire pris par la majorité gouvernementale au début de son mandat.

En somme, **en ne décalant pas l'horizon chaque année, ce nouveau compteur confirme, sans la concrétiser, la logique qui sous-tend la « règle d'or » proposée** par la commission des affaires sociales du Sénat qui veut que, sur une période de cinq ans, les comptes soient équilibrés.

### **B. La nécessaire instauration d'une « règle d'or »**

La commission a adopté un amendement COM-11 à l'initiative du rapporteur instaurant une « **règle d'or** » destinée à **assurer à moyen terme l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.**

Ce dispositif reprend l'esprit et quasiment la lettre d'une disposition déjà adoptée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie<sup>1</sup> ainsi que de l'article 18 de la proposition de loi organique<sup>2</sup> déposée par le rapporteur en mars dernier.

---

<sup>1</sup> Cf. rapport Sénat n° 556 (2019-2020), commentaire de l'article 1<sup>er</sup> bis du projet de loi organique.

<sup>2</sup> Proposition de loi organique n° 492 (2020-2021).

## **1. Un équilibre défini dans la trajectoire financière quadriennale annexée à la LFSS**

Il est ainsi proposé que **le cumul des soldes consolidés des ROBSS et du FSV des années N à N+4 soit toujours positif ou nul à compter du PLFSS pour 2025<sup>1</sup>**. La trajectoire concernera alors les exercices 2024 à 2028.

Comme le soulignait déjà le rapport précité sur le projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, **la règle proposée est à la fois contraignante et souple**.

Contraignante, parce que le législateur ne s'est jusqu'à présent jamais doté d'un tel encadrement et que celui-ci imposera, à l'avenir, de faire de véritables choix en matière sociale – sans plus céder à la tentation de vouloir offrir davantage de prestations sans en assumer le coût.

Souple parce qu'à l'inverse de la pratique d'un pays comme l'Allemagne en matière d'assurance maladie, **les déficits ponctuels resteront permis, l'équilibre étant constamment apprécié sur un moyen terme - celui d'un cycle économique**. De plus, en cas de survenance de **circonstances exceptionnelles**, au sens de l'article 3 du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) du 3 mars 2012 (comme par exemple la crise financière de 2008 ou la crise actuelle), **l'échéance pour retrouver un équilibre global pourrait être étendue jusqu'à dix ans**. Une telle souplesse rendra d'autant plus nécessaire le contrôle du caractère réaliste de la trajectoire proposée, par le Parlement, le haut conseil des finances publiques et le Conseil constitutionnel.

À cette fin, le présent article propose **d'introduire au sein de l'article L.O 111-4 du code de la sécurité sociale, la règle selon laquelle, dans le rapport annexé aux PLFSS à compter de 2024, la prévision de solde cumulé de l'ensemble des ROBSS et des organismes concourant au financement de ces régimes (c'est-à-dire du FSV) pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir est positive ou nulle**. Le rapport présenterait les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat afin d'en assurer la sincérité.

Par ailleurs, **une dérogation serait prévue à ce principe en cas de « circonstances exceptionnelles »** au sens du traité européen, dûment constatées dans les conditions prévues à l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Dans ce cas, **le rapport annexé au PLFSS préciserait celui des dix prochains exercices à l'issue duquel le solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours audit exercice redeviendrait positif ou nul** ainsi que les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat.

---

<sup>1</sup> Cela résulte des dispositions relatives à l'entrée en vigueur de cette mesure, fixée à l'article 4 de la présente proposition de loi organique.

## **2. Une sincérité et un caractère réaliste garantis par le haut Conseil des finances publiques**

Afin d'assurer la sincérité et le caractère réaliste de la trajectoire proposée par le Gouvernement, l'amendement crée un nouvel article L.O. 111-5-3 au sein du code de la sécurité sociale afin qu'au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Gouvernement transmette au haut conseil des finances publiques les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir.

Il reviendrait au haut conseil de rendre un avis sur l'ensemble de ces éléments. Cet avis serait joint au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lors de sa transmission au Conseil d'État. Il serait ensuite joint au PLFSS déposé à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt.

### **C. Une absence préjudiciable de préoccupation ex ante quant à l'efficience de la dépense sociale**

Alors que les crédits des lois de financement de la sécurité sociale correspondent pour une part non négligeable à des prestations légales pour partie non pilotables, il est souvent rappelé que le suivi de l'exécution des LFSS est le réel déterminant.

Cependant, l'existence même des LFSS et la désignation retenue d'« objectifs de dépenses » en distinction des « prévisions de recettes » soulignent bien la volonté du constituant de faire de ces lois financières nouvelles un outil de pilotage de la sécurité sociale.

#### **1. Une prévision trop peu justifiée des dépenses de chaque branche**

Aussi, le rapporteur regrette que **la logique du chaînage vertueux entre la prévision et l'exécution n'ait pas été reproduite dans deux types d'annexes** : les rapports d'évaluation (REPSS) prévus annexés à la loi de règlement constatent les résultats d'objectifs et d'indicateurs dont la fixation n'est antérieurement pas prévue, quand l'analyse des moyens de fonctionnement ne se fait également qu'à l'issue de l'exécution.

En conséquence, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement COM-12 visant à **prévoir une annexe au projet de loi de financement de l'année retraçant pour chaque branche l'analyse des enjeux de celle-ci pour l'année à venir.**



Ces « **programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale** » (PEPSS) ont un double objectif :

- offrir une **meilleure vision de la structure des dépenses** à venir pour chacune des branches, en retraçant par exemple le nombre projeté de nouveaux assurés ou bénéficiaires et l'évolution structurelle ou conjoncturelle des prestations, leur volume attendu et leur tarification pour ce qui concerne par exemple les actes médicaux.

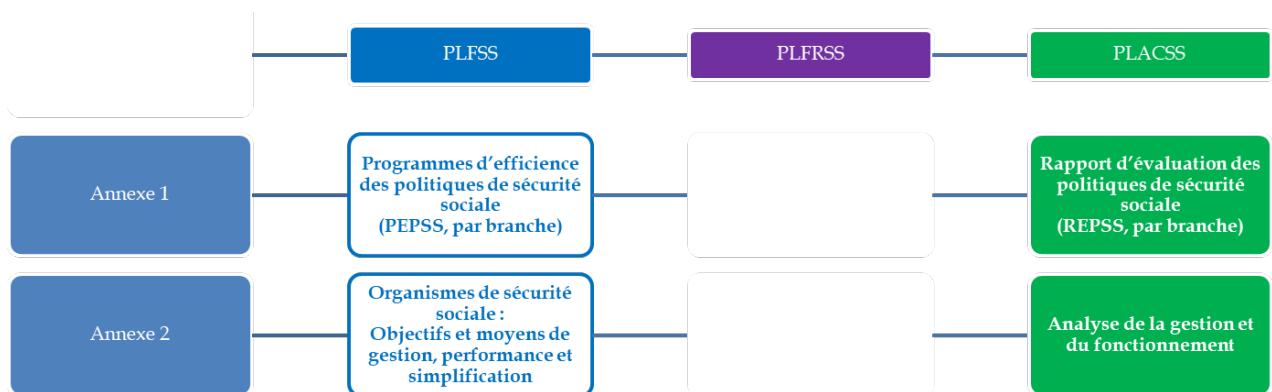
- **fixer dès le vote de l'objectif de dépenses de la branche les objectifs de qualité et de performance assignée** à celle-ci ainsi que les indicateurs qui permettront, dans les REPSS, d'en évaluer les résultats.

## 2. Une insuffisante information sur la gestion des organismes de sécurité sociale

La même logique prévaut concernant la gestion des caisses. Sans que la loi ne fixe, comme dans le cas du budget général, des crédits dédiés au fonctionnement des organismes ou des plafonds d'emplois pour ceux-ci, le rapporteur souhaite une plus grande attention sur ces problématiques dès la prévision.

À cette fin, le même amendement Com-12 prévoit également le **maintien pour la loi de financement de l'année d'une annexe relative aux moyens de fonctionnement et de gestion des organismes**, qui devrait permettre là encore de fixer les objectifs et de discuter au moment du vote des dépenses à venir des moyens afférents à la mise en œuvre des politiques de sécurité sociale.

### Améliorations par la commission de l'analyse *ex ante* de la qualité des dépenses



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

## D. Une information du Parlement à affiner

### 1. Une information accrue soutenue par la commission

Les informations nouvelles prévues par les modifications apportées par l'article 2 viennent utilement compléter les données mises à disposition du Parlement lors de l'examen des textes financiers sociaux.

Dans le cas de l'ONDAM, les économies projetées étant dans les faits systématiquement au cœur des hypothèses financières de construction de l'objectif, un renforcement de l'information sur les mesures permettant de les atteindre est tout à fait bienvenu.

Il en va de même concernant les retraites complémentaires, la proposition de loi organique d'origine sénatoriale proposant dans son texte également une annexe dédiée aux comptes des régimes obligatoires de retraite complémentaire. Cette information, sans remettre en cause la gestion paritaire et autonome de ces régimes, vient apporter une vision financière pertinente à l'échelle du système de retraite.

Concernant l'annexe relative aux établissements de santé, la commission partage l'intention de l'Assemblée nationale, une disposition analogue étant prévue dans la PPLO du Sénat. Sur le contenu, à l'initiative de Corinne Imbert, rapporteure pour l'assurance maladie, la commission a adopté un amendement COM-4 visant à préciser les éléments propres à la structure du financement des établissements et, pour le service public hospitalier aux dépenses d'investissement et aux mesures prises en vue d'améliorer leur équilibre financier. La commission entend ici souligner les **particularités qui peuvent être celles des établissements du service public hospitalier, notamment par un poids variable de dotations d'intérêt général, mais aussi obtenir un suivi des mesures de « reprise de dette hospitalière »** présentée tantôt comme un soutien à la solvabilité, tantôt comme un levier d'investissement courant.

Enfin, la commission a tiré les conséquences de l'intégration du régime d'assurance chômage au sein du champ du PLFSS en modifiant, par l'amendement COM-13, la rédaction de l'article 2 : le régime est alors sous le champ des annexes de branche et ne nécessite pas d'annexe d'un format distinct.

## 2. Le souci d'une information exploitable par le Parlement

L'ensemble des documents accompagnant les PLFSS comportent un nombre important de données, notamment financières. **Force est de constater que, trop souvent, celles-ci ne sont pas délivrées dans un format exploitable par le Parlement** : tableaux de chiffres sous format texte, graphiques sous format d'image sans données source disponibles à rebours des mouvements d'*open data* opéré par les pouvoirs publics au cours des années récentes. Ces informations transmises nécessitent alors des retraitements ou des demandes complémentaires dont les réponses peuvent être tardives voire absentes, ralentissant ou réduisant les capacités d'évaluation et d'analyse parlementaires des textes qui sont soumis.

Alors que les conditions d'examen du PLFSS sont encadrées par la Constitution et que le temps accordé au Parlement pour délibérer est contraint, il est nécessaire d'apporter à celui-ci des garanties quant à l'information qui lui est apportée pour délibérer.

En outre, au-delà des seuls besoins du Parlement, d'un point de vue plus général, on peut également regretter la faible disponibilité en données ouvertes (ou « *open data* ») des données relatives à la sécurité sociale.

Aussi, à l'initiative du rapporteur, la commission a adopté un amendement n° COM-14 visant à **prévoir que les données servant aux tableaux et graphiques présents dans les documents annexés soient rendues disponibles dans un format exploitable sur simple demande des commissions des affaires sociales**. La rédaction retenue, issue de l'article 12 de la proposition de loi organique déposée en mars 2021 au Sénat, reprend les formulations relatives aux données ouvertes inscrites dans la loi et codifiées notamment par la loi pour une République numérique en 2016.

Sans attendre de cette disposition une disponibilité en données ouvertes de l'ensemble des données des PLFSS, il s'agit de garantir que les données financières essentielles soient bien transmises et exploitables et d'inciter le Gouvernement à rendre davantage de données disponibles sans attendre la sollicitation du Parlement.

Enfin, la commission a adopté un amendement COM-15 de coordinations légistiques.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 3*

**Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale  
et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale**

*Cet article tend à aligner le calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et d'approbation des comptes de la sécurité sociale sur celui des projets de loi de finances et de règlement.*

*La commission a adopté cet article sans modification.*

**I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

**A. L'alignement du délai de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale sur celui des projets de loi de finances**

**1. Depuis 1996, un délai de dépôt trop tardif pour permettre le plein exercice du droit d'amendement**

*a) Le dépôt et l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale font l'objet d'un encadrement de niveaux constitutionnel et organique*

La loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996 a encadré le dépôt et l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale au niveau de la norme suprême, tandis que le législateur organique en précisait les modalités.

Ainsi, comme les projets de loi de finances, les projets de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale aux termes de l'article 39 de la Constitution.

Le code de la sécurité sociale, en son article L.O. 111-6, fixe le délai limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris les rapports et les annexes mentionnés aux I, II et III de l'article L.O. 111-4, sur le bureau de l'Assemblée nationale au 15 octobre ou, si cette date est un dimanche, au premier jour ouvrable qui suit.

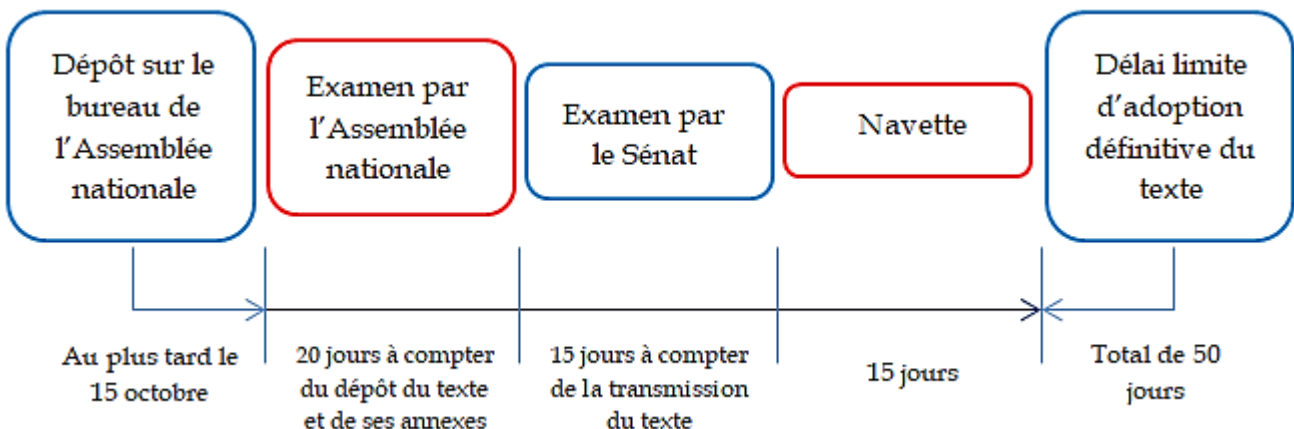
En vertu de l'article 48 de la Constitution, son examen est, à la demande du Gouvernement, inscrit à l'ordre du jour par priorité, au même titre que celui du projet de loi de finances.

Dans ce cadre, le troisième alinéa de l'article 42, qui prévoit que la discussion en séance, en première lecture, d'un projet ou d'une proposition de loi ne peut intervenir, devant la première assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de six semaines après son dépôt et, devant la seconde assemblée saisie, qu'à l'expiration d'un délai de quatre semaines à compter de sa transmission, ne s'applique ni aux projets de loi de finances, ni aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, l'article 47-1 dispose que le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique et permet au Gouvernement, dans le cas où l'Assemblée nationale ne se serait pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après son dépôt, de saisir le Sénat, qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai total de cinquante jours, le Gouvernement est autorisé à mettre en œuvre les dispositions du texte par ordonnance.

L'article L.O. 111-7, quant à lui, décline ces dernières dispositions en rappelant les délais applicables à l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par chaque assemblée et en précisant les modalités de déroulement de la navette parlementaire.

### Calendrier constitutionnel d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

*b) Des délais si contraints limitent fortement le temps imparti aux parlementaires pour examiner et modifier le texte*

Les prescriptions constitutionnelles et organiques applicables induisent un examen particulièrement contraint du texte à l'Assemblée nationale, notamment au stade de la commission.

Comme le souligne le rapporteur de l'Assemblée nationale, les membres de la commission des affaires sociales n'ont disposé que de deux jours pour amender le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 entre le dépôt du texte le 7 octobre 2020 et la clôture du délai de dépôt des amendements en commission le 9 octobre, pour un début d'examen en commission le 13 octobre.

Compte tenu de l'ampleur des projets de loi de financement de la sécurité sociale et du nombre d'annexes nécessaires à sa bonne appréhension, ce délai n'est pas suffisant pour permettre aux parlementaires de prendre connaissance du texte et de le modifier dans de bonnes conditions.

Le rapporteur rappelle toutefois que, dans les faits, le délai constitutionnel de vingt jours d'examen à l'Assemblée nationale ne court pas à compter de la date de dépôt du projet de loi, mais de la réception de la lettre du Gouvernement récapitulant les annexes du projet de loi, soit, en 2020, le 15 octobre. En théorie, l'Assemblée nationale disposait donc, en première lecture, d'un délai courant jusqu'au 4 novembre, mais a adopté le texte une semaine avant cette date, le 27 octobre. L'inscription du projet de loi à une date ultérieure de l'ordre du jour de l'Assemblée nationale par le Gouvernement aurait permis, sans évolution législative, d'accroître le délai accordé aux députés pour l'examen du texte en commission.

Pour la commission des affaires sociales du Sénat, l'examen approfondi des projets de loi de financement de la sécurité sociale n'est permis que par une communication relativement souple avec l'Assemblée nationale tout au long de ses travaux, le texte adopté par celle-ci n'étant officiellement transmis au Sénat que plusieurs jours après le vote des députés. En 2020, par exemple, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, adopté par l'Assemblée nationale le 27 octobre, a été déposé sur le bureau du Sénat le 2 novembre, pour un examen en commission le 4 novembre.

D'autre part, le décalage entre le délai de dépôt du projet de loi de finances, au plus tard le premier mardi d'octobre, et celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale, au plus tard le 15 octobre, conduit le Gouvernement à présenter, dans le premier texte, une trajectoire budgétaire pour les administrations publiques, dont les administrations de sécurité sociale, alors que le second n'est pas finalisé et peut encore évoluer de façon substantielle.

Conscient que le délai limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale n'est pas satisfaisant en l'état, le rapporteur rejoint le constat formulé par son homologue de l'Assemblée nationale. Il insiste néanmoins sur le fait qu'un allongement du temps imparti aux députés pour l'examen du texte ne saurait en aucun cas conduire à limiter davantage le délai accordé au Sénat.

## **2. Un délai de dépôt aligné sur celui des projets de loi de finances permettrait d'améliorer la coordination entre les deux textes**

Dans ce contexte, le premier alinéa du 1° du présent article modifie l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale de façon à anticiper le délai limite de dépôt du projet de loi de financement de l'année. Ce dernier, y compris le rapport mentionné au I de l'article L.O. 111-4 et les annexes mentionnées au II du même article, devra être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre au lieu du 15 octobre actuellement.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale serait ainsi déposé en même temps que le projet de loi de finances<sup>1</sup>, ce qui permettra de présenter au Parlement une trajectoire budgétaire mieux établie pour l'ensemble des administrations publiques.

**B. La fixation d'un délai de dépôt des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale identique à celui des projets de loi de règlement**

De la même manière que les projets de loi de règlement<sup>2</sup>, le deuxième alinéa du 1<sup>o</sup> du présent article tend à modifier l'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale afin de prévoir que le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, y compris les documents prévus à l'article L.O. 111-4-2, soit déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.

Par ailleurs, le *a* du 3<sup>o</sup> du présent article vise à modifier l'article L.O. 111-7-1 du même code dans le but d'interdire que le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale afférente à l'année qui précède celle de la discussion du projet de loi de financement. Cette disposition s'apparente également aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) concernant le vote de la loi de règlement<sup>3</sup>.

**C. La possibilité d'inscrire à l'ordre du jour de chaque assemblée une semaine consacrée à l'examen de l'application des lois de financement de la sécurité sociale**

Le 3<sup>o bis</sup> du présent article tend à insérer dans le code de la sécurité sociale un article L.O. 111-8-1 permettant à la Conférence des présidents de chaque assemblée de décider qu'une des semaines réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques par le quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution soit consacrée prioritairement au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, sur le modèle du « *Printemps de l'évaluation* » instauré par l'Assemblée nationale.

Depuis 2019, l'article 146-1-1 du règlement de l'Assemblée nationale prévoit en effet que la Conférence des présidents peut décider qu'une des semaines dites « *de contrôle* » soit consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale et peut inscrire à l'ordre du jour de cette semaine des propositions de résolution déposées en application de l'article 34-1 de la Constitution et portant sur l'exécution de ces lois.

---

<sup>1</sup> Article 47 de la Constitution.

<sup>2</sup> Article 46 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>3</sup> Article 41 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

L'adoption du présent article aurait donc pour effet d'élever cette faculté de la Conférence des présidents au niveau organique en vue de la mise en œuvre d'un « *Printemps social de l'évaluation* » dédié au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

#### **D. Des modifications de nature rédactionnelle**

Le présent article procède également à des adaptations rédactionnelles destinées à :

- tirer les conséquences de la suppression de la mention du régime général aux articles L.O. 111-3 et L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale par l'article 1<sup>er</sup> de la présente proposition de loi organique en la supprimant également de l'article L.O. 111-7-1 du même code (*c, d et e* du 3°) ;

- tirer les conséquences de la nouvelle composition des lois de financement de la sécurité sociale, qui ne compteront plus que trois parties, en précisant que les dispositions organiques encadrant le délai d'examen de ces textes s'appliquent aux seuls projets de loi de financement de l'année, à l'exclusion des projets de loi de financement rectificative et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (2°), en supprimant la mention de la partie du projet de loi comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos de l'article L.O. 111-7-1 du code de la sécurité sociale (*b* du 3°) et en insérant au même article un III *bis* transposant les modalités actuelles et de vote de cette partie au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (*f* du 3°) ;

- prévoir que l'état des sommes restant dues par l'État aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale, transmis au Parlement par le Gouvernement deux fois par an – avant la fin des mois de janvier et de juillet de chaque année – aux termes de l'article L.O. 111-10-1 du code de la sécurité sociale ne lui soit plus transmis qu'une fois par an (4°).

## **II - La position de la commission : une adoption sans modification**

D'après le rapporteur de l'Assemblée nationale, l'avancement du délai limite de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale au premier mardi d'octobre offrirait aux députés une semaine supplémentaire de réflexion susceptible de permettre aux membres de la commission des affaires sociales d'exercer leur droit d'amendement de manière satisfaisante, au bénéfice, en particulier, des groupes d'opposition.

Toutefois, faute d'une modification de l'article 47-1 de la Constitution, l'examen de ces projets de loi par les deux assemblées demeure limité en droit à une période globale de cinquante jours, contre soixante-dix pour les projets de loi de finances.

Aussi le seul avancement du délai limite de dépôt du texte par le Gouvernement n'est-il pas de nature à accroître le temps accordé au Parlement pour son examen.

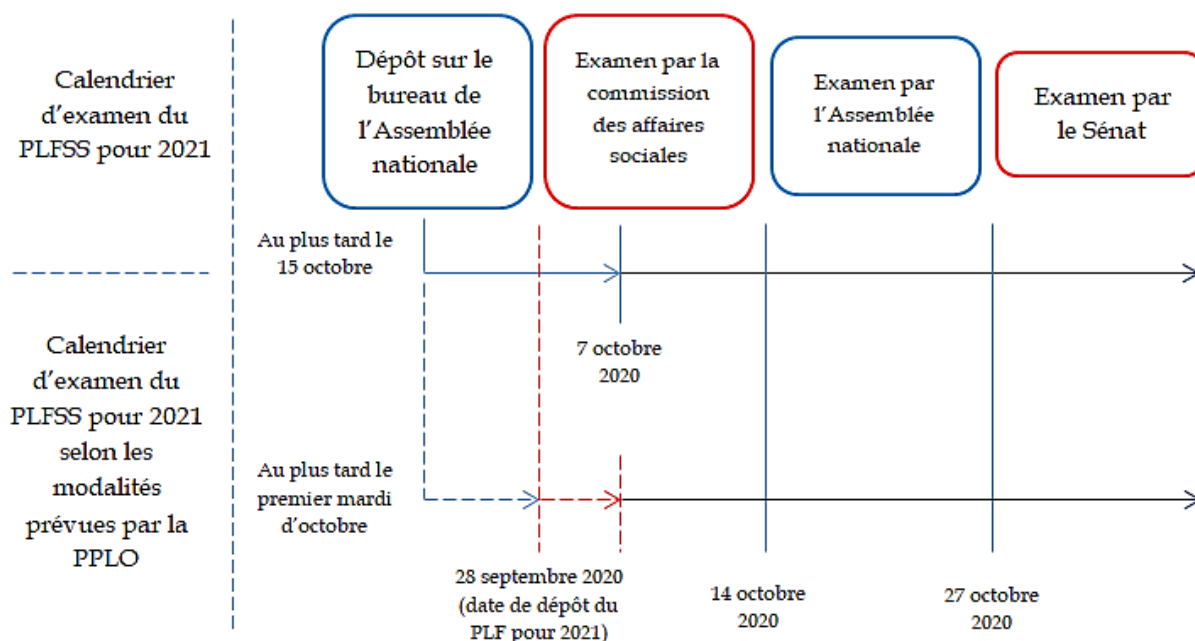


Pour autant, les échanges conduits par le rapporteur avec le Gouvernement ont permis d'établir que ce dernier n'envisageait pas d'anticiper le calendrier d'examen du fait de l'avancement de la date limite de dépôt, ni d'imposer le strict respect d'un délai global de cinquante jours à compter du dépôt du texte. Ainsi le Parlement se verrait-il accorder, dans les faits, un temps d'examen supérieur à celui qu'impose la Constitution, comme c'est déjà le cas pour les projets de loi de finances.

Le rapporteur prend acte de la pratique ainsi proposée par le Gouvernement et souligne qu'elle devra faire l'objet d'un engagement de sa part en séance publique.

Ces dispositions étant de nature à permettre aux députés de disposer de davantage de temps pour mener à bien l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale en commission sans pour autant contraindre davantage les délais accordés au Sénat, le rapporteur s'y est déclaré favorable.

**L'effet de la proposition de loi organique sur le calendrier d'examen :  
l'exemple du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021**



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Il en va de même de la fixation du délai limite de dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui permettra de renforcer l'information du Parlement sur la situation financière des administrations de sécurité sociale avant l'examen du projet de loi de financement de l'année.

Enfin, concernant la consécration de la possibilité de la Conférence des présidents de chaque assemblée de dédier une semaine au contrôle de l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale, le rapporteur rappelle que la Conférence des présidents de l'Assemblée nationale a pu mettre en œuvre le « *Printemps de l'évaluation* » à cadre législatif constant et que le règlement de l'Assemblée nationale lui permet d'ores et déjà d'étendre cette pratique aux lois de financement.

Il souligne également que, si la Conférence des présidents du Sénat n'a jamais jugé nécessaire d'instaurer un dispositif similaire, le semestre de printemps est traditionnellement dévolu aux travaux d'évaluation de contrôle et que dans ce cadre, le rapporteur général du projet de loi de financement de la sécurité sociale publie chaque année depuis 2015 au moment de la Mecss un rapport sur l'application de la loi de financement afférente à l'année précédente et sur la situation et les perspectives des comptes sociaux.

**La commission a adopté cet article sans modification.**

*Article 3 bis (nouveau)*

### **Renforcement du droit d'information du Parlement**

*La commission a adopté cet article additionnel qui propose diverses mesures de nature à renforcer le droit d'information du Parlement en matière de comptes sociaux.*

#### **I - Un cadre organique inspiré par les pouvoirs des commissions des finances en matière de contrôle des finances publiques**

L'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale constitue l'un des outils les plus importants de contrôle parlementaire sur les finances sociales. Pendant de l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances, cet article prévoit un pouvoir d'interrogation et de contrôle très large et protecteur des droits du Parlement. Ces pouvoirs spéciaux sont attribués aux présidents des commissions des affaires sociales, aux présidents des missions d'évaluation et de contrôle (Mecss) ainsi qu'à leurs rapporteurs désignés.

*Ainsi, « ils procèdent à toutes auditions qu'ils jugent utiles et à toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents ».*

*Surtout, « 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 (...) doivent leur être fournis ».*

Sur ce fondement, **il est donc loisible aux commissions des affaires sociales de choisir elles-mêmes lesquelles de ces personnes, administrations et organismes elles interrogent afin d'obtenir l'ensemble de ces renseignements.**

Le Conseil constitutionnel, qui a validé sans réserve ces dispositions sur le fond ainsi que leur nature organique<sup>1</sup>, a souligné la spécificité du rôle que les commissions financières en tirent, nulle autre structure ne pouvant se le voir attribuer<sup>2</sup>. C'est ainsi qu'*a contrario*, le Conseil constitutionnel a dénié au comité permanent d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale le pouvoir d'imposer la présence des responsables administratifs de leur choix à certaines de leurs réunions<sup>3</sup>.

## **II - Les améliorations concrètes de ce pouvoir de contrôle introduites par le présent article additionnel**

À l'initiative de René-Paul Savary, président de la Mecss, la commission a inséré le présent article additionnel en adoptant un amendement COM-1 sous-amendé par le rapporteur (amendement COM-20), qui renforce ce pouvoir de contrôle au travers de diverses précisions destinées à le moderniser.

### **A. La mention expresse du rapporteur général de la commission des affaires sociales**

Tout d'abord, le présent article **mentionne expressément les rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales**, dont le rôle spécifique s'est affirmé après la révision de la LOLFSS de 2005, **parmi les parlementaires pouvant user des pouvoirs de contrôle** définis à l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

Là encore, ce dispositif rapproche la rédaction de cet article de celle de l'article 57 de la LOLF.

### **B. Une précision sur les renseignements financiers susceptibles d'être demandés par les commissions des affaires sociales**

En deuxième lieu, le présent article précise que parmi les « renseignements » devant être fournis aux représentants des commissions des affaires sociales à leur demande figurent « *toute évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies* ».

---

<sup>1</sup> Décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005.

<sup>2</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, considérant n° 59.

<sup>3</sup> Décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009, considérant n° 61.

Il s'agit bien entendu d'améliorer la capacité d'expertise et de proposition de ces commissions lorsque des modifications, notamment paramétriques, d'une ou plusieurs prestations sociales sont envisagées. Une telle précision peut sembler superfétatoire au regard de la formulation déjà particulièrement large de l'article L.O. 111-9, mais il est préférable que les parlementaires puissent s'appuyer sur une disposition organique expresse afin d'accélérer la réponse des acteurs concernés lorsque le besoin de telles informations se présente.

### ***C. Le caractère exploitable des renseignements fournis***

En troisième lieu, le présent article introduit une nouvelle exigence destinée à améliorer la capacité concrète des représentants désignés des commissions des affaires sociales à traiter les renseignements obtenus sur le fondement de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

En effet, en matière de sécurité sociale, les données financières sont très nombreuses et parfois particulièrement techniques. Cependant, la quantité d'informations n'est pas de nature à assurer la qualité de celles-ci et les possibilités d'exploitation de ces dernières. Ainsi, un tableau reprographié ou un document en format PDF non cliquable n'offrent pas les mêmes capacités d'analyse qu'un tableur exploitable.

Le présent article complète donc l'article L.O. 111-9 afin que **les données transmises le soient dans un format exploitable par le Parlement**. Il s'agit ici de conforter les moyens du Parlement dans l'exercice de sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement.

La rédaction retenue, issue de l'article 13 de la proposition de loi organique déposée en mars 2021 au Sénat, reprend les formulations relatives aux données ouvertes inscrites dans la loi et codifiées notamment par la loi pour une République numérique en 2016.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 3 ter (nouveau)*

**Renforcement du contrôle du Parlement sur la procédure de relèvement  
du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale**

*La commission a adopté cet article additionnel qui tend à prévoir que le Gouvernement sollicite obligatoirement l'avis des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat avant toute augmentation par décret du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à ce mode de financement.*

L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale prévoit que la LFSS arrête, dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, c'est-à-dire à afficher un découvert, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

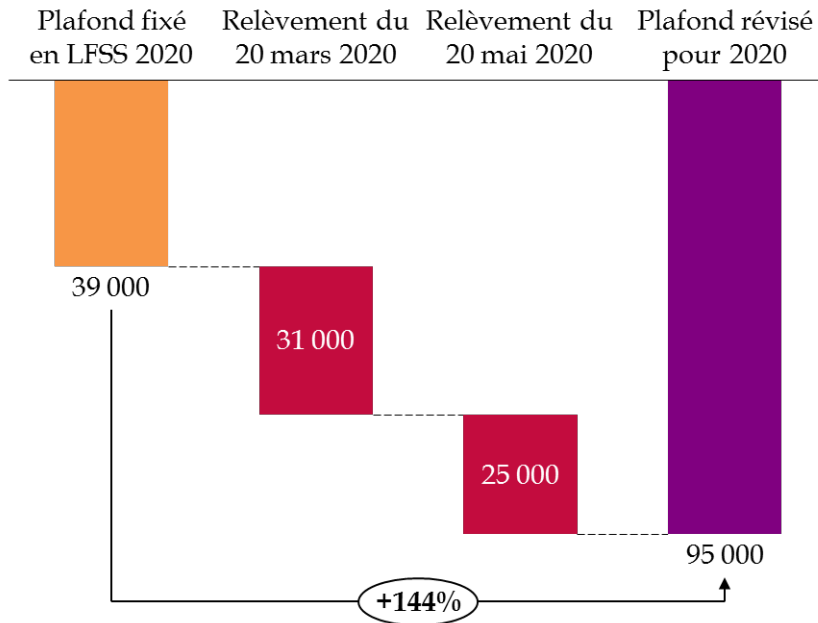
Néanmoins, en cas d'urgence, l'article L.O. 111-9-2 dudit code permet au Gouvernement de relever ces limites par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et information des commissions des affaires sociales des deux assemblées, la ratification de ces décrets devant être demandée au Parlement dans le plus prochain PLFSS.

Dans ce cadre, en vue de faire face à l'accroissement des besoins de financement de court terme des régimes obligatoires de base de sécurité sociale lié aux mesures d'augmentation des dépenses d'assurance maladie et de soutien à l'activité économique prises durant la crise sanitaire, le plafond d'emprunt de l'ACOSS, fixé à 39 milliards d'euros par la LFSS pour 2020, a été porté à 70 milliards d'euros par le décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale.

Cette augmentation n'ayant pas suffi à couvrir les besoins de l'ACOSS, le décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond de recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale l'a finalement hissé à 95 milliards d'euros.

### Limite de recours aux ressources non permanentes de l'Acoss et la CCMSA pour 2020

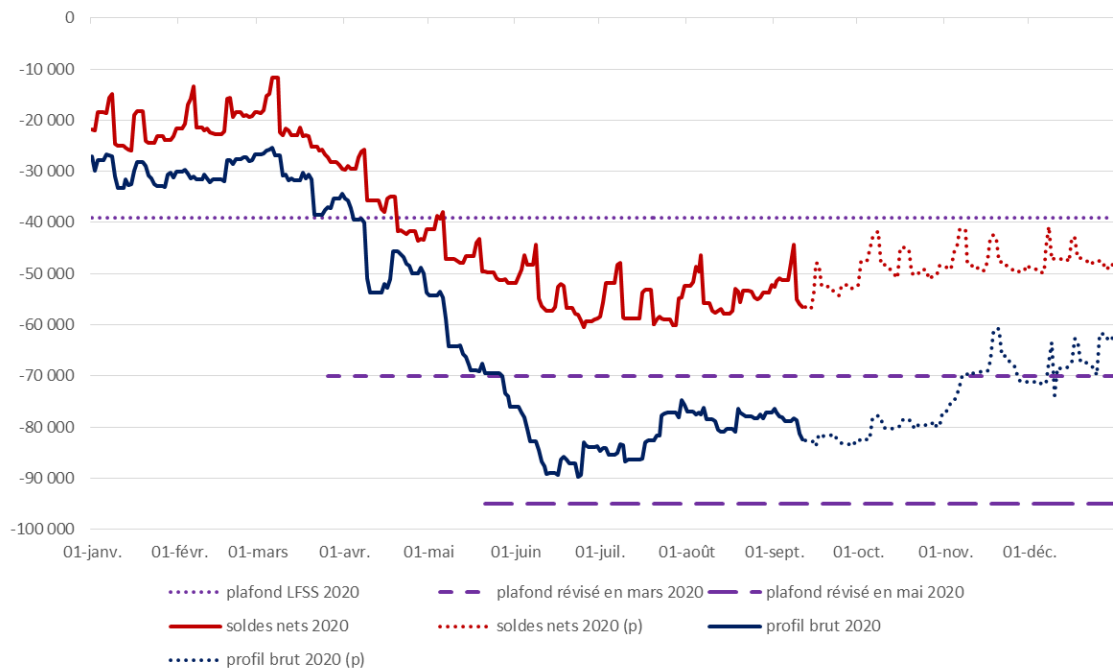
en millions d'euros



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les données de l'Acoss

### Situation de trésorerie nette de l'Acoss en 2021 au regard des limites fixées

en millions d'euros



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les données de l'Acoss

Conformément aux dispositions organiques applicables, ces décrets ont simplement été portés à la connaissance du Parlement, leur ratification en LFSS pour 2021 relevant davantage de l'enregistrement que du contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement, alors qu'il s'agit d'une disposition structurante du PLFSS dont le caractère normatif est le plus clairement affirmé. On peut également noter que la portée de cet article a été profondément modifiée, l'autorisation parlementaire portant sur des besoins de trésorerie infra-annuels, et non sur le financement à court terme de déficits cumulés.

Aussi la commission a-t-elle adopté un amendement COM-17 du rapporteur visant à soumettre à un contrôle renforcé les mesures d'augmentation du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à y recourir, sans pour autant entraver les marges de manœuvre du Gouvernement en cas d'urgence. Ainsi, le Gouvernement devra saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeront d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre. Le Gouvernement ne pourra prendre un décret qu'après réception de ces avis ou, à défaut, à l'expiration du délai de sept jours.

Le rôle des commissions des affaires sociales demeurant consultatif, l'émission d'un ou de deux avis négatifs ne lierait pas formellement le Gouvernement, mais serait de nature à l'inciter à revoir sa position. En outre, le délai maximal de sept jours prévu à cet effet semble adapté à la fois à l'adoption rapide d'une mesure d'augmentation du plafond de découvert en cas d'urgence et à l'exercice d'un contrôle effectif par le Parlement.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 3 quater (nouveau)*

**Renforcement de l'information du Parlement en cours d'exécution  
des lois de financement de la sécurité sociale**

*La commission a adopté cet article additionnel qui propose de renforcer l'information des assemblées lors d'une perturbation, en cours d'exercice, de l'équilibre financier voté en LFSS.*

**I – La crise de 2020, révélatrice de l'insuffisant rôle du Parlement en matière de finances sociales**

La crise sanitaire et la réponse qui devait y être apportée ont provoqué deux chocs financiers pour la sécurité sociale. D'une part, le confinement décrété en mars 2020 et le recours massif à l'activité partielle, qui ne donne pas lieu à cotisations, a provoqué un effondrement des recettes. D'autre part, les besoins majeurs pour le fonctionnement du système hospitalier et l'approvisionnement des stocks stratégiques – achats de masques, respirateurs, médicaments – puis, à partir de la fin du printemps 2020, les campagnes de dépistages massifs, ont occasionné des coûts importants nouveaux pour l'assurance maladie.

Ce double choc a eu pour conséquence directe, dans le champ du PLFSS, de conduire le Gouvernement à relever le plafond de l'Acoss, à deux reprises par décret. Mais, alors que la commission des affaires sociales du Sénat a à plusieurs reprises réclamé le dépôt d'un projet de loi de financement rectificative, le Gouvernement a toujours répondu ne pas l'envisager car il n'y était pas juridiquement contraint. Dans le même temps, trois collectifs budgétaires ont été discutés au Parlement.

Pourtant, si la loi organique ne l'obligeait en effet pas au dépôt d'un PLFRSS, la commission estime que la situation financière de la sécurité sociale rendait la discussion parlementaire d'un texte rectificatif démocratiquement nécessaire.

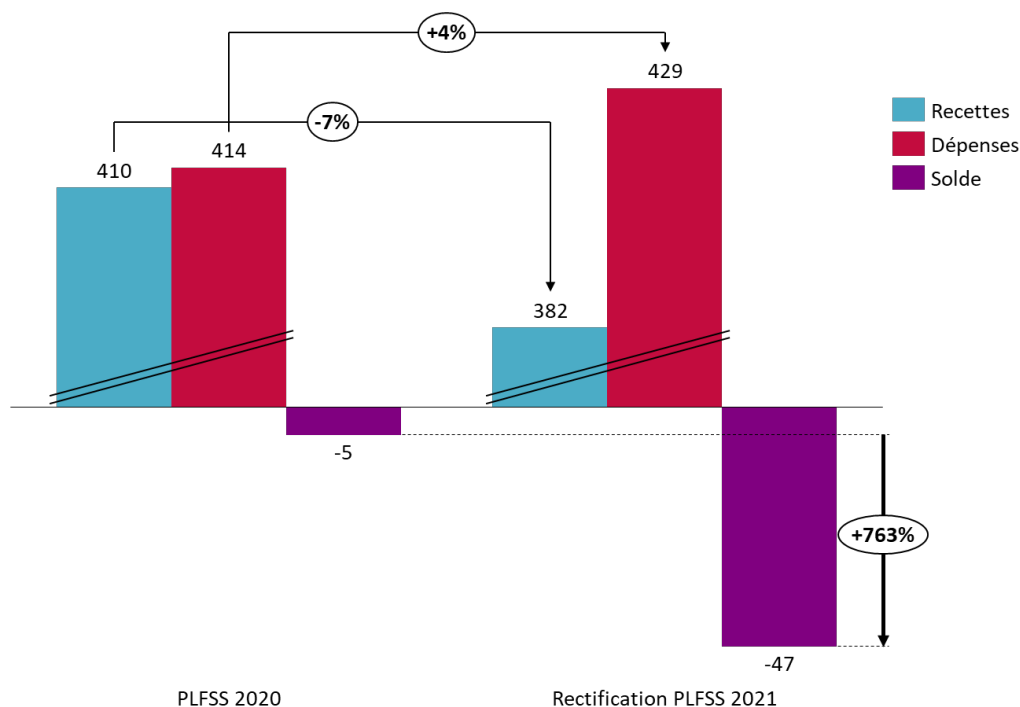
*en milliards d'euros*

Régime général	Prévisions LFSS 2020			Rectification PLFSS 2021		
	Recettes	Dépenses	Solde	Recettes	Dépenses	Solde
<b>Maladie</b>	219,2	222,6	- 3,3	204,8	237,0	- 32,2
<b>AT-MP</b>	13,5	12,2	1,4	12,1	12,4	- 0,3
<b>Vieillesse</b>	139,0	141,7	- 2,7	132,8	140,6	- 7,8
<b>Famille</b>	51,0	50,3	0,7	47,2	50,4	- 3,2
<b>Toutes branches hors transferts</b>	409,4	413,5	- 4,1	383,9	427,3	- 43,5
<b>Toutes branches y compris FSV</b>	409,6	413,5	- 5,4	382,4	429,0	- 46,6

Source : PLFSS 2021



### Prévisions des recettes et dépenses du régime général pour l'année 2020



Source : Commission des affaires sociales du Sénat, d'après les chiffres du PLFSS 2021

Pour mémoire, le décalage entre les tableaux d'équilibre votés en décembre 2019 et les prévisions ajustées dès avril 2020 dépassaient très largement 1 % d'augmentation des dépenses.

À titre d'illustration, lors de l'examen de la seule prévision modifiée au sein du PLFSS 2021, le Gouvernement demandait au Parlement d'acter un décalage de l'ordre de 7 % en moindres recettes, de 4 % de dépenses supplémentaires et un solde minoré de 42 milliards d'euros de déficits supplémentaires.

## II - Le dispositif retenu

À l'initiative d'Élisabeth Doineau, rapporteure générale, la commission a adopté un amendement COM-2 portant article additionnel. Cet amendement reprend l'article 9 de la proposition de loi organique déposée au Sénat en mars 2021.

L'article additionnel adopté prévoit la codification d'un nouvel article L.O. 111-9-2-1. L'intention est double : affirmer que le dépôt d'un PLFRSS doit bien être systématiquement engagé par le Gouvernement en cas de rupture des équilibres votés ; assurer à tout le moins une bonne information du Parlement.

Ainsi, est prévue au premier alinéa du nouvel article codifié la transmission immédiate d'un rapport aux commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le cas d'une remise en cause des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Doit être entendue comme remise en cause tant une modification significative des prévisions de recettes qu'une consommation de crédits supérieure aux montants votés dans les différents objectifs de dépenses.

Ce rapport doit comprendre trois items énumérés : les raisons de la dégradation de la situation financière constatée, les modifications projetées des tableaux d'équilibres et les mesures envisagées par le Gouvernement.

Rappelant qu'un PLFRSS est bien attendu, il est prévu à défaut du dépôt de celui-ci une actualisation du rapport afin de garantir une bonne information minimale du Parlement.

Ces rapports, qui interviendraient dans le cas d'une absence de PLRSS, doivent aussi être des supports à un débat parlementaire sur les orientations et actions du Gouvernement. Aussi, le cinquième alinéa de l'article codifié prévoit que les commissions des affaires sociales du Parlement rendent un avis sur ce rapport.

Dans le cas de l'année 2020, un tel rapport aurait dû être déposé au plus tard à la fin du mois d'avril 2020 et, sans dépôt d'un collectif social, son actualisation aurait été rendue à l'été. A deux reprises, le Parlement, par le biais des commissions des affaires sociales, aurait alors pu constater les nouvelles trajectoires financières de la sécurité sociale, les raisons des dépenses nouvelles, en débattre et formuler un avis sur ce qui constituait une projection de plus de 40 milliards nouveaux de déficits publics. Sans freiner l'action des pouvoirs publics, cet article apparaît un minimum démocratique.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 3 quinquies (nouveau)*

**Dépôt conjoint du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale**

*La commission a adopté cet article additionnel qui tend à prévoir que le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale soit joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale au moment de son dépôt.*

Chaque année depuis 1996, aux termes de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des LFSS, qui contient :

- l'avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche et du tableau patrimonial du dernier exercice clos mentionné au 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;

- une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle ;

- une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

Le code des juridictions financières prévoit que ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes. En pratique, il est publié en septembre ou en octobre et permet d'éclairer les décisions du Parlement lors de l'examen du PLFSS.

La présente proposition de loi tendant à substituer une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale à l'actuelle première partie des LFSS, qui regroupe les dispositions relatives au dernier exercice clos, il convient d'assurer la parfaite information du Parlement sur l'application des LFSS au moment de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui devra être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.

La commission a donc adopté un amendement COM-16 du rapporteur prévoyant que le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS soit joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale au moment de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Le rapporteur souligne à ce propos la nécessité impérieuse d'un avancement du calendrier d'arrêté des comptes des régimes de sécurité sociale afin de permettre à la Cour des comptes de disposer du temps nécessaire à l'élaboration de ses avis sur la cohérence, d'une part, des tableaux d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement et, d'autre part, du tableau patrimonial qui couvre également la Cades et le Fonds de réserve des retraites. Ainsi que le précise la Cour, afin d'exprimer ses avis, elle doit disposer des projets de compte de résultat et de bilan consolidés de la sécurité sociale, du détail des retraitements appliqués aux comptes des entités de sécurité sociale afin de les établir et des projets d'annexes au projet de loi d'approbation qui commentent les données qui y figurent.

En effet, depuis 2014, les comptes complets définitifs des régimes de sécurité sociale sont arrêtés le 15 avril, mais aucun progrès n'a été enregistré depuis, ces comptes restant produits une quinzaine de jours plus tard que les comptes définitifs de comptabilité générale de l'État, ce qui ne permet pas à la Cour des comptes d'exercer sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement dans des conditions satisfaisantes. La fixation de ce calendrier relevant du pouvoir réglementaire, le rapporteur invite le Gouvernement à prendre sans tarder les dispositions nécessaires en vue de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'exercice 2022 afin que, d'une part, la Cour soit en mesure d'assumer sa mission d'assistance au Parlement et que, d'autre part, les conditions dans lesquelles le ministère chargé de la sécurité sociale établit les documents relatifs à l'exercice écoulé soient améliorées.

Le rapporteur souligne également que les modifications induites par le texte nécessiteront une « *mise sous tension* » des autres régimes sur lesquels le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin reste relative taiseux.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

*Article 3 sexies (nouveau)*

**Délai de communication des conclusions des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat à la Cour des comptes**

*La commission a adopté cet article additionnel qui tend à fixer un délai maximal pour la communication des conclusions des enquêtes menées par la Cour des comptes à la demande des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat.*

L'article 58 de la loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47 de la Constitution comporte, entre autres, la réalisation de toute enquête demandée par les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle et prévoit que 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.

De la même manière, l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières permet aux commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat de saisir la Cour des comptes de toute question relative à l'application des LFSS et de la charger de procéder, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, à des enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle. Toutefois, le code ne mentionne aucun délai limite pour la communication des conclusions de ces enquêtes à la commission dont émane la demande.

Par souci de cohérence et dans le but de consolider le rôle des commissions des affaires sociales des deux assemblées dans le contrôle de l'action du Gouvernement, il paraît opportun de fixer un tel délai en l'alignant sur celui qui s'applique déjà aux enquêtes demandées par les commissions des finances, soit huit mois. Tel est l'objet de l'amendement COM-18 du rapporteur adopté par la commission.

**La commission a adopté cet article additionnel ainsi rédigé.**

#### Article 4

### Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique

*Cet article précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi organique.*

*La commission a adopté cet article avec modification.*

#### I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Aux termes du I du présent article, les articles 1<sup>er</sup> à 3 entrent en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2022.

Le II introduit simplement une dérogation à ce principe afin d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau système. En effet, comme aucune LACSS relative aux comptes de la sécurité sociale clos en 2021 ne sera examinée en 2022, il importe que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 inclue encore une première partie approuvant les comptes de l'année 2021.

#### II - La position de la commission

La commission a conservé les modalités d'entrée en vigueur du présent texte adoptées par l'Assemblée nationale.

Le rapporteur relève toutefois que la mise en application de ce dispositif à brève échéance, notamment pour ce qui concerne les LACSS, va constituer un défi pour les administrations et organismes concernés. Par exemple, tous les ROBSS, dont les organismes gestionnaires d'un régime spécial de retraite, devront être en mesure de fournir en temps utile des informations que l'on ne trouve pas toujours aujourd'hui dans le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juin. Pour le régime général, comme précédemment évoqué, la préparation du texte nécessitera d'avancer de deux semaines la date de clôture des comptes.

La commission a simplement complété cet article en adoptant un **amendement COM-19** à l'initiative du rapporteur, aux termes duquel **la « règle d'or » introduite par la commission à l'article 2 ne s'appliquera qu'à compter du PLFSS pour 2025**. Ainsi, la première période de cinq ans sur laquelle l'équilibre des comptes devrait être respecté comprendrait les années 2024 à 2028. Il s'agit d'octroyer un temps raisonnable à l'issue de la crise actuelle pour un retour vers l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

Il est à noter que les dates d'entrée en vigueur spécifiques énumérées ci-dessus ne s'appliquent pas aux articles 3 *bis* à 3 *sexies* introduits par la commission, ces dispositions destinées à renforcer les pouvoirs de décision et de contrôle du Parlement ayant vocation à s'appliquer dès la promulgation du présent texte.

**La commission a adopté cet article ainsi modifié.**

*Article 5 (supprimé)*  
**Gage**

*Cet article visait à prévoir dans le texte initial un gage financier en vue d'assurer la recevabilité financière de la proposition de loi organique. Il a été supprimé à l'initiative du Gouvernement lors de l'examen du texte en séance publique.*

*La commission a maintenu cette suppression.*





**EXAMEN DES ARTICLES  
PROPOSITION DE LOI RELATIVE  
AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

*Articles 1<sup>er</sup> et 2*

**Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale  
sur les lois de financement de la sécurité sociale**

*Ces articles proposent une révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale, qui serait applicable à partir du 1<sup>er</sup> septembre 2022.*

*La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> avec modification et l'article 2 sans modification.*

**I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale**

L'article 1<sup>er</sup> propose divers aménagements de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Tout d'abord, il formalise la saisine de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) et de l'Union nationale des complémentaires santé (Unocam) sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), en les ajoutant à la liste des organismes consultés qui figure à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale.

De plus, il modifie le même article L. 200-3 dans un double objectif :

- d'une part, prévoir que les avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale soient rendus au Parlement, et non plus au Gouvernement comme actuellement, et ce dans un délai de quinze jours à compter du dépôt du PLFSS sur le bureau de l'Assemblée nationale. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, Thomas Mesnier, il s'agit ainsi de donner davantage de temps aux organismes pour établir leur avis et de le leur faire transmettre à un pouvoir public encore capable de modifier le texte en cours de navette au regard de cet avis ;

- d'autre part, préciser que les avis des organismes sur le PLFSS devront être rendus sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La saisine devrait être effectuée par le Gouvernement au plus tard le lendemain de ce dépôt.

Des dispositions miroir sont inscrite au sein de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime afin que le nouveau dispositif s'applique également à l'avis rendu par caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

L'article 2 précise que ces mesures s'appliqueraient à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2022, c'est-à-dire en même temps que la plupart des dispositions de la proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

## **II - La position de la commission**

La commission a conservé l'essentiel du dispositif proposé par l'Assemblée nationale, en particulier tout ce qui concerne l'intégration de l'Uncam et de l'Unocam parmi les organismes consultés, la transmission de l'avis des organismes au Parlement et l'allongement du délai dont disposent les organismes pour transmettre cet avis.

Elle a toutefois adopté **un amendement COM-1** du rapporteur à l'article 1<sup>er</sup> afin que, comme actuellement, **les organismes soient saisis de l'avant-projet de loi transmis par le Gouvernement au Conseil d'État, au plus tard le lendemain de cette transmission.**

En effet, cette modification ne devrait pas changer la nature de l'avis des organismes puisque celui-ci ne porte pas sur un examen légistique précis du texte mais sur les équilibres financiers et les principales mesures du texte qui figurent déjà dans l'avant-projet de loi. Elle devrait même accroître encore le temps dont disposeront les organismes pour former leur avis.

De plus, la transmission de l'avant-projet de loi aux caisses assure, dans les faits, la publicité de ce texte, ce qui permet aux députés et sénateurs de prendre connaissance des tableaux d'équilibre et des principales mesures dès la fin septembre. Il est important de conserver cet acquis, sauf à dégrader paradoxalement des délais d'examen parlementaire que l'Assemblée nationale prétend au contraire améliorer dans le cadre de la proposition de loi organique.

**La commission a adopté l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié et l'article 2 sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le mercredi 15 septembre 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi organique et sur la proposition de loi, relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.*

*Mme Catherine Deroche, présidente.* – Mes chers collègues, je suis ravie de vous retrouver après cette pause estivale bienvenue, et avant une période automnale traditionnellement chargée pour notre commission.

*Nous examinons ce matin le rapport de notre collègue Jean-Marie Vanlerenberghe sur deux textes très techniques, mais néanmoins importants pour l'organisation de nos travaux.*

*M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.* – Effectivement, ces textes sont d'apparence technique, mais ils ont une grande importance sur notre rôle dans le vote du budget de la sécurité sociale. Aussi, je vous demanderai d'y être très attentifs.

*Il s'agit de deux textes de notre collègue député Thomas Mesnier, l'un organique et l'autre « ordinaire », ayant pour objet de réformer les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS).*

*Vous le savez, nous avons nous-mêmes conduit une réflexion sur le cadre organique des LFSS lors de travaux lancés sur l'initiative de Jean-Noël Cardoux, alors président de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), et dont je vous avais présenté les conclusions en juillet 2020. J'ai d'ailleurs, sur cette base, déposé une proposition de loi organique (PPLO) en mars dernier, qui a été cosignée par Catherine Deroche, présidente de notre commission, Alain Milon, René-Paul Savary, président de la Mecss, et l'ensemble des rapporteurs de branche du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).*

*Je tiens donc tout d'abord à me féliciter de ce que l'initiative parallèle de Thomas Mesnier, rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, nous offre l'occasion de faire évoluer en droit le cadre organique des LFSS à l'occasion de la navette. En effet, même si le calendrier n'est pas bouclé, l'idée est bien de faire aboutir ce texte avant la fin de l'actuelle législature. Il s'agit donc d'une occasion à saisir, car ce genre d'opportunité ne se rencontre que rarement : ainsi, depuis la création des LFSS en 1996, une seule réforme d'envergure a été menée, en 2005 – voilà donc déjà 16 ans.*

*Venons-en au fond en examinant le contenu des propositions de loi transmises par l'Assemblée nationale.*

*S'agissant de la proposition de loi organique, qui contient de loin les dispositions les plus substantielles, son article 1<sup>er</sup> procède à une réécriture complète de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui définit les périmètres (obligatoire, exclusif et facultatif) des LFSS. Ce faisant, il reprend bien sûr une grande partie du droit existant, que vous connaissez et dont je vous ferai grâce pour me concentrer sur les principales innovations du texte, étant entendu que vous pourrez vous reporter au rapport écrit afin d'avoir l'ensemble des détails.*

*En premier lieu, il est proposé de créer une nouvelle catégorie de LFSS : les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS), qui seraient discutées au printemps, temps fort de l'évaluation parlementaire, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État. Les LACSS remplaceraient ainsi l'actuelle première partie de la LFSS de l'année, dont il faut reconnaître qu'elle est souvent traitée à la va-vite, personne n'ayant envie, en octobre et en novembre, de regarder dans le rétroviseur, alors que tout le monde a l'esprit tourné vers les mesures que propose le Gouvernement pour l'année à venir. La proposition de loi sénatoriale, déposée avant celle de l'Assemblée nationale, contenait d'ailleurs déjà la même mesure.*

*En deuxième lieu, un article liminaire figurerait désormais en tête des PLFSS de l'année. Selon la formulation retenue par les députés, cet article présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des « administrations de sécurité sociale » (ASSO). Je vous rappelle que ce dernier terme est bien plus large que le périmètre des LFSS et englobe l'assurance chômage, les régimes complémentaires de retraite, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), le Fonds de réserve pour les retraites (FRR), les hôpitaux, etc. Il s'agit d'un sous-secteur des administrations publiques au sens de la comptabilité européenne, et c'est sur ce périmètre que sont fixés les prévisions et objectifs des lois de programmation des finances publiques.*

*En troisième lieu, la PPLO propose une extension du périmètre exclusif de la sécurité sociale, c'est-à-dire des mesures qui ne peuvent figurer que dans une LFSS à l'exclusion de toute autre loi. Ce monopole des LFSS concernerait également la répartition entre les régimes, branches et organismes de sécurité sociale des recettes transférées de l'État à la sécurité sociale, lesquelles seraient désormais envoyées à l'Urssaf Caisse nationale – l'ancienne Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) –, qui se chargerait ensuite de la répartition entre branches. Le but, que nombre d'entre nous ne peuvent qu'approuver, serait de simplifier l'article de « tuyauterie » financière qui se trouve en fin de première partie des PLFSS.*

*Par ailleurs, une nouvelle disposition à la rédaction complexe vise à ce que toute loi hors LFSS ne puisse contenir des dispositions relatives à des exonérations, réductions ou abattements de cotisations ou de contributions sociales non compensés à la sécurité sociale qu'en prévoyant une durée d'application inférieure à trois ans, à compter du moment de leur entrée en vigueur. La pérennisation de ces exonérations, à savoir la suppression de la « borne » ou limitation dans le temps de son application, ne pourrait être inscrite qu'au sein des LFSS. Si je comprends l'intention, la bonne articulation de ce dispositif avec le monopole existant des LFSS sur toute mesure de réduction de recettes non compensée ne va pas de soi. Je vous proposerai peut-être des aménagements de ce dispositif d'ici à la séance publique.*

*Enfin, le texte propose également de modifier le périmètre facultatif des LFSS, c'est-à-dire les mesures pouvant figurer dans une LFSS sans constituer des « cavaliers sociaux », mais également susceptibles de figurer dans un autre type de loi.*

*Le domaine des LFSS serait ainsi étendu aux mesures relatives à la dette des hôpitaux. On peut se demander s'il ne s'agit pas d'une régularisation a posteriori d'un article relatif aux modalités des transferts de dette hospitalière à la Cades, dont nous avons débattu l'année dernière en PLFSS...*

*Pourraient également figurer dans les LFSS les mesures ayant un impact financier sur la sécurité sociale pour l'année N+1 et les années suivantes, sans pour autant être pérennes.*

*Dernière chose en matière de présentation des LFSS, les tableaux d'équilibre soumis à notre vote ne concerneraient plus que les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS), sans vote spécifique sur le seul régime général.*

*L'article 2 de la PPLO de l'Assemblée nationale réécrit, de la même manière, l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, relatif aux annexes des PLFSS. Là encore, je centrerai mon propos sur les principales nouveautés que contient le texte des députés.*

*Une première série de modifications consiste en une rationalisation des annexes existantes, certaines étant rassemblées et des éléments peu nécessaires ou obsolètes étant supprimés.*

*Cette réorganisation s'accompagne d'une différenciation plus importante des annexes selon le type de PLFSS. Ainsi, un nombre restreint d'annexes est prévu pour les projets de loi de financement rectificative, avec pour intention d'alléger les freins au dépôt de tels projets.*

*Un deuxième mouvement conduit à la réécriture de cet article L.O. 111-4 pour un accroissement de l'information du Parlement en matière de sécurité sociale. Je remarque à ce titre que, sans faire entrer le régime d'assurance chômage dans le champ des LFSS, nos collègues députés demandent que soit jointe au PLFSS une annexe sur ses comptes. Deux autres annexes, relatives, d'une part, aux régimes de retraite complémentaire et, d'autre part, à la situation financière des établissements de santé, que nous appelions de nos vœux, sont en outre prévues. Une plus grande information concernant la construction de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) comme une évaluation plus suivie des niches sociales est également inscrite.*

*Par ailleurs, le dernier volet des modifications apportées est celui qui est présenté comme le plus déterminant, avec un remaniement du rapport annexé au PLFSS, qui constitue aujourd'hui « l'annexe B ». Le rapporteur général de l'Assemblée nationale propose ainsi ce qu'il désigne comme un « compteur des écarts » : devront figurer dans le rapport annexé un recensement des écarts entre le PLFSS et les objectifs de dépenses votés en loi de programmation. Cette logique, qui me paraît aller dans le sens d'un approfondissement de la vision pluriannuelle des finances sociales et d'un souci plus fort de respect des lois de programmation, me paraît tout à fait bienvenue, mais inaboutie. Nous aurons l'occasion d'y revenir dans la série d'amendements que je vous soumettrai.*

*Enfin, l'article 3 avance le calendrier de dépôt des PLFSS. Ceux-ci devraient désormais être transmis à l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre. Cela devrait améliorer les conditions d'examen du texte à l'Assemblée nationale, la commission des affaires sociales ne disposant actuellement, en général, que d'une semaine avant d'examiner le texte en commission. Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale devrait, quant à lui, être déposé avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte. Il s'agit là d'une proposition de la Cour des comptes.*

*Il est à noter que l'Assemblée nationale a introduit, comme dans le projet de réforme de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), une disposition prévoyant que « la Conférence des présidents de chaque assemblée peut décider qu'une semaine prévue au quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution est consacrée prioritairement au contrôle de l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale ». Il s'agit d'élever au rang organique le « printemps de l'évaluation » qu'organise l'Assemblée nationale. Cette mesure n'a évidemment pas d'utilité propre, puisque, d'une part, l'Assemblée nationale organise déjà ainsi son temps sans disposition organique, et que, d'autre part, notre commission s'intéresse à l'application de la LFSS depuis 2015 dans un autre cadre. Je vous indique simplement ne pas vous proposer de la supprimer à ce stade ; nous verrons si une initiative de ce genre voit le jour d'ici à la séance publique.*

*Je serai plus bref pour ce qui concerne la proposition de loi ordinaire soumise à notre examen, qui ne comporte qu'une modification des conditions de saisine des caisses de sécurité sociale du PLFSS. Alors que les caisses doivent actuellement, en une semaine, se prononcer sur l'avant-projet de loi avant son examen en Conseil des ministres, elles disposeraient, dans le nouveau système, de deux semaines pour transmettre un avis au Parlement, et non plus au Gouvernement, sur le projet de loi lui-même.*

*L'ensemble des dispositions proposées, en loi organique comme en loi ordinaire, entrerait en vigueur en juin 2022, à l'exception des dispositions destinées à assurer une transition entre les deux systèmes, en particulier en conservant une première partie de la LFSS pour 2023 en l'absence de LACSS. Le temps d'adaptation des administrations sera donc assez réduit.*

Voilà donc, mes chers collègues, les principales dispositions sur lesquelles nous sommes invités à nous prononcer. L'examen des amendements me permettra de développer mes analyses et les ajouts qui me semblent nécessaires. Je vous dirai simplement, à ce stade, que les évolutions proposées vont plutôt dans le bon sens, tout en étant moins complètes et parfois plus timides que celles qui figurent dans la proposition de loi organique du Sénat. Vous ne serez donc pas surpris que des amendements proposent d'enrichir le texte de Thomas Mesnier de la quasi-totalité des mesures de la PPLO sénatoriale. Cela concernera en particulier l'assurance chômage, la procédure de révision à la hausse de certains des sous-objectifs de l'Ondam, qui ne correspondent pas au versement de prestations, ou encore la règle d'or destinée à assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à moyen terme.

**Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale.** – Je remercie le rapporteur d'avoir contribué à éclaircir ces textes. Comme il l'a dit, les révisions de l'organisation de la discussion de la loi de financement de la sécurité sociale ont été rares. Pourtant, nous n'avons cessé de nous plaindre que les choses n'évoluent pas assez.

Vous avez raison, Monsieur le rapporteur, ces textes sont importants en ce qu'ils portent sur les relations du Parlement avec le Gouvernement et les partenaires sociaux. Les propositions de M. Mesnier me semblent constituer un pas important, mais nous souhaitons néanmoins y apporter des éléments pour montrer que le Parlement a son mot à dire dans la gestion de la protection sociale, qui représente plus de 500 milliards d'euros de dépenses publiques. Je vous invite à regarder attentivement les amendements proposés par le rapporteur et par nos collègues, tout en espérant qu'un compromis pourra se dessiner avec l'Assemblée nationale.

**Mme Cathy Apurceau-Poly.** – Je remercie à mon tour le rapporteur d'avoir tenté d'éclairer notre lanterne, mais je regrette que rien ne soit prévu pour renforcer notre droit d'amendement et le périmètre de recevabilité de nos amendements. Je vous rappelle que, lors du dernier PLFSS, 30 % des amendements du groupe CRCE ont été déclarés irrecevables. Dans ces conditions, il nous est impossible de faire bouger les lignes.

De surcroît, rien n'est prévu pour la transparence de nos débats. Par exemple, il nous est impossible de connaître le poids des aides publiques dans le coût des médicaments. Enfin, il est à noter que l'architecture de notre système de cotisations sociales est de plus en plus illisible.

**Mme Frédérique Puissat.** – Effectivement, ces textes sont très techniques, mais l'exposé des motifs est d'un bon secours pour leur compréhension.

Vous l'avez précisé, Monsieur le rapporteur, les exigences comptables européennes nous imposent de présenter une vision consolidée de toutes les dépenses publiques. À cet égard, le Parlement a tout son rôle à jouer.

Cependant, je dois vous avertir que les partenaires sociaux sont inquiets, car ils craignent que le principe de gestion contracyclique ne soit remis en cause, ce qui rendrait leur mission plus complexe. Pouvez-vous les rassurer sur ce point ?

*Par ailleurs, il faut alléger les débats et rationaliser nos interventions, car nous avons tendance à nous éloigner des citoyens. Prévoyez-vous des dispositions en ce sens ?*

*Enfin, j'avais déposé un amendement au projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel visant à imposer la transmission au Parlement, avant les partenaires sociaux, du document de cadrage relatif à l'assurance chômage, prévu à l'article L. 5422-20-1 du code du travail. Pourrait-on l'envisager dans ces textes ?*

**M. Bernard Jomier.** – *Je cherche toujours la signification politique d'un texte derrière son aspect technique. Ainsi, je n'ai pas manqué de remarquer que d'autres textes relatifs à la discussion du projet de loi de finances sont aussi en examen à la commission des finances...*

*L'objectif est d'améliorer la transparence et la lisibilité des textes financiers. On ne peut que le partager. Il est notamment prévu une évaluation de l'exécution des LFSS au printemps suivant l'année à laquelle elles se rapportent. L'idée est intéressante. L'Assemblée nationale le fait déjà. Cependant, le haut conseil du financement de la protection sociale a émis des réserves sur cette mesure, craignant qu'un tel débat ne soit trop technique. Qu'en pensez-vous ?*

*Par ailleurs, ces textes tendent à renforcer le domaine réservé des LFSS, avec l'instauration d'une forme de monopole dans la durée sur l'instauration d'exonérations sociales. Pour notre part, nous y voyons un risque de limitation des prérogatives parlementaires sur d'autres textes. Imaginez par exemple un texte sur les déserts médicaux qui ne pourrait s'appuyer sur la mise en place de telles exonérations. Quel est l'intérêt d'ajouter de nouvelles contraintes au droit à légiférer des parlementaires ?*

*Enfin, la pluriannualité est une idée intéressante, mais la question est toujours posée sous l'angle de la dépense. C'est le seul point d'analyse de nos travaux. Tous ces textes ont la même philosophie : contracter la dépense, sans jamais parler des recettes. En fait, sous couvert de technicité, ces textes sont éminemment politiques, puisqu'ils poursuivent l'étatisation des finances sociales.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – *Je ne partage pas ce point de vue !*

**M. Bernard Jomier.** – *Et pourtant ! Regardez l'Unédic, l'Agirc-Arrco ! Le mouvement arrive à son terme. Seulement, on ne peut pas en même temps vouloir des syndicats responsables et leur retirer leurs outils de gestion. Le Parlement a, certes, son mot à dire, mais nous ne pouvons pas nous résoudre à affaiblir sans cesse le paritarisme. Cela a déjà été fait pour l'assurance maladie dont la gestion paritaire n'est plus que de façade, alors essayons de préserver ce qui subsiste et qui marche bien.*

*Monsieur le rapporteur, qui ici, à part vous du fait de vos anciennes fonctions de rapporteur général, est capable de dire quelle a été l'affectation précise de la contribution sociale généralisée (CSG) ces dernières années ? Bercy organise une instabilité permanente des finances sociales, au détriment tant du Parlement que des partenaires sociaux.*



**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Madame Apourceau-Poly, je connais vos positions en matière de droit d'amendement, mais il s'agit ici d'un autre type de texte, une proposition de loi organique et non une révision constitutionnelle.

Madame Puissat, vous avez raison, les partenaires sociaux sont inquiets, mais à tort, car la gestion contracyclique n'est aucunement remise en cause. C'est un phénomène naturel : l'assurance chômage a un excédent de recettes en période de croissance et moins de dépenses. On ne touche pas à ce principe.

Monsieur Jomier, nous ne souhaitons pas remettre en cause le paritarisme, même si le Parlement voit son droit de regard renforcé, et c'est bien normal : songez que, sur les 40 milliards d'euros de recettes de l'assurance chômage, 14 proviennent de la CSG. Dans ces conditions, on sort un peu du système assurantiel strict et il me paraît légitime que le Parlement contrôle l'utilisation de cet argent public. Par ailleurs, je fais le pari que, même après la réforme des retraites quand elle interviendra, des régimes complémentaires continueront à exister.

Avant le dépôt de notre proposition de loi organique, en mars dernier, nous avons demandé aux partenaires sociaux de nous faire des propositions sur l'assurance chômage : seul le Medef a répondu ! Le problème est ancien, et il convient de placer chacun devant ses responsabilités, car les partenaires sociaux pourraient aussi prendre des initiatives.

**Mme Catherine Deroche, présidente.** – Je confirme que nous avons rencontré les partenaires sociaux au printemps dernier, avant le dépôt du texte. Après, il nous revient de prendre nos responsabilités en tant que législateurs.

#### **EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE**

##### **Article 1<sup>er</sup>**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-5** tend à apporter des précisions sur l'article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale. Il prévoit notamment que les données relatives aux ASSO seront ventilées par sous-secteurs.

L'amendement COM-5 est adopté.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-6** porte sur l'assurance chômage. Je comprends les craintes des partenaires sociaux sur la gestion paritaire, mais, aujourd'hui, sans le concours de l'État via la CSG, le paritarisme n'est pas viable. Je le répète, il est légitime que le Parlement contrôle l'utilisation de l'argent public. Il s'agit ainsi de tirer les conséquences de la réforme de l'assurance chômage de 2018, qui donne le pouvoir réel au Gouvernement. Je suis néanmoins ouvert à la discussion et à d'autres propositions.

La proposition de l'Assemblée nationale est limitée, puisqu'elle n'introduit l'assurance chômage que dans les annexes, ce qui limite notre pouvoir de discussion. Avec cet amendement, je vous propose d'élargir notre contrôle à l'ensemble du régime, l'idéal étant que nous puissions discuter des éléments de cadrage.

*Cet amendement appelle le débat, mais j'ai bien conscience qu'il risque de ne pas rencontrer l'accord des députés lors de la CMP...*

*L'amendement COM-6 est adopté.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – *Dans notre proposition de loi organique, nous avons envisagé un dispositif de crédit limitatif pour ce qui ne relevait pas des prestations obligatoires. Sans entrer dans une querelle sémantique, l'amendement **COM-7** est relatif aux dépassements de crédits votés en loi de financement de la sécurité sociale. Nous voulons pouvoir débattre et nous prononcer, selon une procédure proche de celle des décrets d'avance pour le budget de l'État, lorsque les dotations prévues sont dépassées, sauf, bien entendu, en cas d'urgence. Il s'agit de renforcer le contrôle du Parlement sur certaines dépenses de l'assurance maladie.*

**Mme Corinne Imbert.** – *Cet amendement, que je trouve intéressant, nous renvoie à des situations que nous avons observées. En 2020, les dotations de l'assurance maladie à Santé publique France ont été relevées de 150 millions d'euros, à 4,8 milliards d'euros, par simple arrêté ministériel, sans information ni consultation des commissions des affaires sociales. Pourtant, cela aurait nécessité un collectif budgétaire. De même, les parlementaires ont été privés d'un débat sur les augmentations consécutives au Ségur de la santé. Et je pourrais également mentionner les dépassements liés aux tests et aux vaccins cette année. L'objectif n'est évidemment pas d'empêcher le Gouvernement d'agir quand il y a urgence. Il faut simplement que le Parlement puisse être informé et débattre. Je soutiendrai donc cet amendement.*

*L'amendement COM-7 est adopté.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – *L'amendement **COM-8** vise à interdire les contractions entre les recettes et les dépenses. Nous en avons récemment eu un exemple flagrant : l'imputation d'un produit nouveau, la taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires, qui était comptabilisée comme une moindre dépense sur l'Ondam. Nous souhaitons empêcher de tels tours de passe-passe.*

*L'amendement COM-8 est adopté.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – *Lors de l'examen des textes organique et législatif relatifs à la dette sociale et à l'autonomie, la commission des affaires sociales avait supprimé le transfert à la Cades de la reprise de dette hospitalière annoncée par le Gouvernement. Une telle approche a été confirmée lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, qui comprenait une redéfinition des modalités de répartition et de versement des dotations, sans aucun effet sur le solde de l'assurance maladie. Cette disposition avait été supprimée par le Sénat.*

*L'amendement **COM-3**, déposé par Mme Imbert, vise à supprimer l'ajout dans le texte de dispositions ne relevant pas de la mission confiée par la Constitution au projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

L'amendement COM-3 est adopté, de même que l'amendement de coordination **COM-9**.

L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

## **Article 2**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit seulement un constat des écarts à la trajectoire de la loi de programmation en termes de dépenses. Il paraît nécessaire d'analyser aussi les écarts en matière de recettes alors que de nombreuses politiques prennent la forme d'exonérations ou d'actions sur les contributions sociales. L'enjeu réel est bien l'équilibre des comptes sociaux, donc des soldes cumulés, qui conjuguent dépenses et recettes.

C'est pourquoi l'amendement **COM-10** vise à compléter le « compteur des écarts ».

L'amendement COM-10 est adopté.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-11** tend à créer une « règle d'or » destinée à garantir un équilibre financier à moyen terme des comptes de la sécurité sociale. Ce dispositif imposerait que la somme des soldes consolidés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des années  $n$  à  $n+4$  soit toujours positive ou nulle. Nous voulons qu'il y ait un équilibre parfait sur une période de cinq ans. Il s'agit de contrebalancer le compteur des écarts.

L'amendement COM-11 est adopté.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-12** vise à compléter les annexes au projet de loi de financement en introduisant des documents visant à engager dès l'année  $n-1$  la démarche de performance que les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) entendent évaluer en année  $n+1$  avec la loi d'approbation des comptes. Cela permet de mieux mesurer l'évolution pluriannuelle des comptes.

L'amendement COM-12 est adopté.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-4**, déposé par Mme Imbert, vise à compléter l'information du Parlement, notamment sur les établissements du service public hospitalier, sur les dépenses d'investissement, mais aussi sur la dette et les actions conduites en la matière. Sur ce point, un suivi particulier apparaît nécessaire, alors que l'équilibre financier des établissements est un problème récurrent et que la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie prévoyait une « reprise de dette » en vue de rétablir un meilleur équilibre des comptes.

L'amendement COM-4 est adopté, de même que l'amendement rédactionnel **COM-13**.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – Alors que le Parlement dispose de délais contraints d'examen des PLFSS, il est nécessaire de garantir ses capacités d'analyse des enjeux financiers qu'il doit approuver. L'amendement **COM-14** vise donc à prévoir la bonne exploitabilité des données contenues dans les annexes des projets de loi de financement. Nous rencontrons parfois des difficultés pour obtenir les renseignements dans des formats nous permettant de les exploiter.

L'amendement COM-14 est adopté, de même que l'amendement de coordination **COM-15**.

L'article 2 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

### **Article 3**

L'article 3 est adopté sans modification.

### **Articles additionnels après l'article 3**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'information effective et la capacité réelle du Parlement à évaluer les politiques menées concernant le pilotage de la sécurité sociale reposent aujourd'hui, pour une part non négligeable, sur la disponibilité de données exploitables qui, hélas, ne sont pas toujours mises à disposition.

Par conséquent, l'amendement **COM-1**, présenté par M. Savary, vise à apporter deux précisions. D'une part, l'évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies figurerait parmi les « renseignements d'ordre administratif et financier » qui peuvent être demandés aux différents acteurs interrogés. D'autre part, la présentation des documents et informations sollicitées par les commissions des affaires sociales sous un format leur permettant de les traiter serait imposée.

Le sous-amendement **COM-20** vise à mentionner de manière expresse le rapporteur général de la commission des affaires sociales parmi les autorités habilitées à solliciter de telles informations.

Le sous-amendement COM-20 est adopté. L'amendement COM-1, ainsi sous-amendé, est adopté et devient article additionnel.

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-17** tend à renforcer la procédure permettant d'augmenter le plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à un tel mode de financement.

En 2020, face à la crise sanitaire, par deux décrets successifs, le Gouvernement a plus que doublé le plafond de découvert de l'Acoss, le faisant passer de 39 milliards d'euros à 95 milliards d'euros sans la moindre autorisation parlementaire.

Un mécanisme proche de celui qu'a mis en place la LOLF pour les décrets d'avance pourrait renforcer le contrôle du Parlement sur de telles augmentations. Ainsi, en cas d'urgence, le Gouvernement devrait saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeraient d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre. Cela n'entraverait pas la bonne marche de l'action publique.

*L'amendement COM-17 est adopté et devient article additionnel.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'exercice 2020 a été caractérisé par les conséquences majeures de la pandémie sur les finances sociales, tant sur les recettes, par le choc de cotisations dû à l'activité partielle, que sur les dépenses, notamment avec des besoins importants en matière d'équipements d'urgence ou de fonctionnement des hôpitaux.*

*Pourtant, alors que quatre projets de loi de finances rectificative ont été déposés sur l'année, le Parlement n'a été saisi d'aucun projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS), hormis la deuxième partie du PLFSS pour 2021, ce qui était obligatoire. Face aux demandes répétées de la commission des affaires sociales du Sénat que soit présenté un PLFRSS, le Gouvernement a régulièrement répondu qu'il n'était pas tenu de le faire.*

*L'amendement **COM-2**, déposé par Mme Doineau, vise à renforcer les obligations du Gouvernement en la matière dans la loi organique.*

*L'amendement COM-2 est adopté et devient article additionnel.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-16** vise à faire en sorte que la transmission du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale soit conjointe au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes. Cela permettrait d'améliorer l'information du Parlement en temps utile.*

*L'amendement COM-16 est adopté et devient article additionnel.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-18** vise à prévoir que les conclusions des enquêtes de la Cour des comptes demandées par la commission des affaires sociales lui soient obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois, comme c'est le cas pour la commission des finances.*

*L'amendement COM-18 est adopté et devient article additionnel.*

#### **Article 4**

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-19** tend à préciser que la « règle d'or » introduite à l'article 2 s'appliquera seulement à compter du PLFSS pour 2025. La première période de cinq ans sur laquelle l'équilibre des comptes devrait être respecté comprendrait ainsi les années 2024 à 2028. Il s'agit d'accorder un délai raisonnable à l'issue de la crise actuelle pour un retour vers l'équilibre des comptes.*

*L'amendement COM-19 est adopté.*

*L'article 4 est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

#### **Article 5**

*L'article 5 demeure supprimé.*

*La proposition de loi organique est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.*

**TABLEAU DES SORTS**

Auteur	N°	Objet	Sort de l'amendement
<b>Article 1<sup>er</sup></b>			
<b>Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	5	Précisions relatives à l'article liminaire des LFSS et création d'un article liminaire des LACSS	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	6	Inclusion de l'assurance chômage dans le périmètre des LFSS	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	7	Procédure de relèvement de certains sous-objectifs de l'Ondam en cours d'exercice	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	8	Principe de non-contraction des recettes et des dépenses	<b>Adopté</b>
Mme IMBERT	3	Suppression de l'extension du périmètre des LFSS aux mesures ayant un effet sur la dette des hôpitaux et des établissements médico-sociaux	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	9	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>Article 2</b>			
<b>Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	10	Compteur des écarts en matière de recettes et de solde des régimes obligatoires de base de sécurité sociale	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	11	Mise en place d'une règle d'or destinée à assurer l'équilibre des comptes de la sécurité sociale à moyen terme	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	12	Création des programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale	<b>Adopté</b>
Mme IMBERT	4	Précisions sur l'annexe relative aux établissements publics de santé	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	13	Coordination	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	14	Format exploitable des données contenues dans les annexes	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	15	Coordination	<b>Adopté</b>

<b>Auteur</b>	<b>N°</b>	<b>Objet</b>	<b>Sort de l'amendement</b>
<b>Articles additionnels après l'article 3</b>			
M. SAVARY	1	Renforcement du pouvoir d'investigation des représentants des commissions des affaires sociales en matière de comptes sociaux	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	20	Inclusion expresse des rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales parmi les représentants desdites commissions pouvant faire usage des pouvoirs d'investigation	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	17	Aménagement de la procédure relative au relèvement du plafond d'endettement à court terme de certains organismes de sécurité sociale	<b>Adopté</b>
Mme DOINEAU	2	Renforcement de l'information et consultation des commissions des affaires sociales en cas de rupture des conditions générales de l'équilibre voté en LFSS	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	16	Transmission du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS conjointe au dépôt du projet LACSS	<b>Adopté</b>
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	18	Délai de huit mois pour la remise des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales à la Cour des comptes	<b>Adopté</b>
<b>Article 4</b> <b>Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique</b>			
<b>M. VANLERENBERGHE, rapporteur</b>	19	Application de la règle d'or à compter de la LFSS pour 2025	<b>Adopté</b>



**EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI**

**Article 1<sup>er</sup>**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur.** – L'amendement **COM-1**, qui concerne les modalités de saisine des organismes de sécurité sociale du PLFSS, a pour objet de conserver les deux acquis de la proposition des députés en matière de démocratie sociale : donner plus de temps aux caisses pour examiner le PLFSS et transmettre leur avis au Parlement en temps utile pour que celui-ci puisse influencer sur la rédaction du texte en cours de navette.

En revanche, nous proposons que les caisses soient saisies de l'avant-projet de loi au moment de sa transmission au Conseil d'État, comme c'est le cas actuellement, et non lors du dépôt du texte à l'Assemblée nationale, comme le prônent les députés. En effet, l'avis des caisses porte non pas sur un examen légistique précis, mais sur les équilibres financiers et les principales mesures du texte qui figurent déjà dans l'avant-projet de loi. De plus, la transmission de l'avant-projet de loi aux caisses assure dans les faits la publicité du texte, ce qui permet aux députés et sénateurs de prendre connaissance des tableaux d'équilibre et des principales mesures dès la fin du mois de septembre. Il est important de conserver un tel acquis, sauf à dégrader les délais d'examen parlementaire, que l'on souhaite au contraire améliorer.

L'amendement COM-1 est adopté.

L'article 1<sup>er</sup> est adopté dans la rédaction issue des travaux de la commission.

**Article 2**

L'article 2 est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée dans la rédaction issue des travaux de la commission.



## LA LOI EN CONSTRUCTION

---

Pour naviguer dans les rédactions successives des textes, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-782.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-783.html>