

La loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale

*Donner plus de cohérence, plus de crédibilité et plus de sens
aux lois de financement de la sécurité sociale*

Mercredi 23 février 2005

SOMMAIRE

I. APPORTS ET LIMITES DE LA REFORME DE 1996

- 1. Des apports majeurs mais insuffisants de la réforme de 1996**
- 2. Les limites de la procédure actuelle**

II. LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE

- 1. Plus de cohérence grâce à une nouvelle dimension pluriannuelle**
- 2. Plus de visibilité grâce au vote des soldes de la sécurité sociale et de ses différentes branches**
- 3. Plus de sincérité par l'intégration de l'ensemble des éléments qui sont dans le paysage de la sécurité sociale**
- 4. Plus de transparence sur l'ONDAM**
- 5. Une nouvelle démarche fondée sur une logique « objectifs - résultats »**
- 6. Un champ élargi pour les lois de financement de la sécurité sociale**
- 7. Une meilleure information du Parlement**
- 8. Une nouvelle architecture en deux parties**
- 9. Une certification par la cour des comptes**
- 10. Le calendrier de mise en œuvre**

III. LA NOUVELLE MAQUETTE

I. APPORTS ET LIMITES DE LA REFORME DE 1996

1. Des apports majeurs mais insuffisants de la réforme de 1996

Les récents débats sur la réforme de l'assurance maladie ont à nouveau souligné les limites des lois de financement de la sécurité sociale instituées par la loi constitutionnelle et la loi organique des 22 février et 22 juillet 1996.

Ces lois avaient déjà fait l'objet de critiques récurrentes à l'occasion de chacune de leur discussion et de leur vote. Des propositions de loi, déposées au printemps 2001, puis en janvier 2005, avaient engagé le débat sur la nécessité d'une réforme.

Toutefois, les neuf dernières années ont permis de mettre en lumière les apports majeurs de la réforme de 1996, au premier rang desquels figure l'attribution de nouveaux pouvoirs au Parlement en matière de finances sociales. Ceci sans remise en cause, pour autant, du rôle des partenaires sociaux dans la gestion des caisses de sécurité sociale. La discussion annuelle du projet de loi de financement est ainsi devenue un moment important de la vie parlementaire.

Les lois de financement permettent également de mettre en évidence, chaque année, pour l'ensemble des acteurs, les enjeux financiers de la sécurité sociale.

Enfin, l'élaboration de ce texte a permis tout à la fois l'amélioration des outils de pilotage, notamment en matière de prévision, et la mise en œuvre d'un processus plus rationnel de décision, permettant de mieux articuler les arbitrages globaux sur les finances publiques.

2. Les limites de la procédure actuelle

La première limite concerne la faible portée du vote du Parlement. En effet, il ne peut se prononcer sur le solde des régimes de sécurité sociale alors que celui-ci est pourtant directement affecté par les mesures contenues dans le projet de loi. Il en va de même du vote de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

L'annualité dans laquelle sont enfermées les lois de financement de la sécurité sociale, la définition trop étroite de leur champ ainsi que le caractère très formel du débat sur le rapport annexé à l'article 1^{er} présentant les orientations de la politique de sécurité sociale, sont également mis en cause.

Des évolutions majeures s'imposent pour donner plus de cohérence, de crédibilité et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale, dans le prolongement de la réforme de l'assurance maladie et de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

II. LA NOUVELLE LOI ORGANIQUE

1. Plus de cohérence grâce à une nouvelle dimension pluriannuelle

Les nouvelles lois de financement distingueront plus clairement qu'aujourd'hui les différents exercices.

Les comptes définitifs de l'exercice précédent seront tout d'abord présentés dans une annexe. S'agissant de l'année en cours, les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes seront rectifiés dans une partie bien définie de la loi de financement.

Enfin, la nouvelle loi organique permettra de donner une perspective pluriannuelle aux lois de financement, ce qui est apparue comme une condition essentielle de l'amélioration du pilotage financier de la sécurité sociale.

Dans ce but, un rapport soumis au vote présentera désormais pour les quatre années à venir, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM).

Ces prévisions seront établies de façon cohérente avec le rapport économique et financier porté en annexe au projet de loi de finances.

La loi pourra donc contenir des dispositions affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale, non seulement pour l'exercice à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs.

2. Plus de visibilité grâce au vote des soldes de la sécurité sociale et de ses différentes branches

La loi organique doit permettre au Parlement de se prononcer sur le solde des régimes obligatoires de base et sur celui du régime général, ce qu'il ne fait pas dans le cadre actuel puisqu'il vote, de façon séparée, des agrégats de recettes et de dépenses.

Ces soldes seront retracés par le rapprochement des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses dans un tableau d'équilibre par branche des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et, de manière spécifique, dans un tableau d'équilibre par branche du régime général.

Cette présentation séparée, branche par branche, des tableaux d'équilibre, a pour objectif d'améliorer l'information du Parlement et de renforcer la portée de son vote.

3. Plus de sincérité par l'intégration de l'ensemble des éléments qui sont dans le paysage de la sécurité sociale

Chaque loi de financement de la sécurité sociale présentera les dépenses et les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires et non plus des seuls régimes comptant plus de 20 000 cotisants.

Par ailleurs, le Parlement sera amené à se prononcer sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des organismes (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) qui participent au financement de la sécurité sociale.

Le parlement sera ainsi en mesure de porter une appréciation sur l'ensemble des éléments qui participent aux équilibres financiers de la sécurité sociale.

4. Plus de transparence sur l'ONDAM

Aujourd'hui, le Parlement vote un ONDAM global, sans aucune décomposition. Les nouvelles lois de financement comporteront les « sous objectifs » de l'ONDAM (médecine de ville, hôpital, ...) afin de mieux identifier les financements alloués aux différentes composantes de l'offre de soins.

Une nouvelle annexe analysera également l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de l'ONDAM.

5. Une nouvelle démarche fondée sur une logique « objectifs - résultats »

Dans le prolongement de la démarche engagée en 1996 par les conventions d'objectifs et de gestion liant l'Etat et les caisses nationales de sécurité sociale et en s'inspirant de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, **une annexe très substantielle de la loi présentera les programmes de qualité et d'efficience de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches pour les exercices à venir.** Ils comporteront un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs de performance, les moyens mis en œuvre pour atteindre ces objectifs et les résultats atteints.

Ainsi, pour chacune des branches de prestations ou de recouvrement de la sécurité sociale, le programme d'action détaillera l'impact attendu de la politique menée sur plusieurs exercices.

Il s'agira tout d'abord de considérer ses effets sur nos concitoyens, au regard des dépenses engagées ou des recettes recouvrées, en termes d'efficacité de la politique sociale : accès de toute la population au système de soins, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelles des jeunes parents, niveau de vie des retraités.

Seront également fixés des objectifs quantifiés en matière de gestion du risque, de contrôle des indus et de lutte contre la fraude, de qualité de service rendu, d'évolution des coûts de gestion de chacune des branches.

6. Un champ élargi pour la loi de financement de la sécurité sociale

Tout en demeurant dans le champ de la sécurité sociale *stricto sensu*, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale permettra de traiter de quelques sujets exclus pour l'instant du champ des lois de financement de la sécurité sociale, alors même que leur objet les lie étroitement à l'équilibre de la sécurité sociale.

Le champ de la loi est ainsi étendu aux dispositions relatives à la gestion des risques par les régimes ou modifiant leur gestion interne qui, bien que d'impact financier immédiat parfois limité, participent de la réalisation de l'équilibre de la sécurité sociale. Il l'est également aux dispositions ayant trait à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale, à celles relatives à la mise en réserve de recettes au profit de ces régimes et à celles concernant les organismes financiers concourant au financement des régimes obligatoires de base ou qui gèrent une partie des dépenses encadrées par l'ONDAM, telle la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

7. Une meilleure information du Parlement

La réforme des lois de financement de la sécurité sociale est également l'occasion de réviser le contenu et la forme de ses annexes qui, pour être pleinement pertinentes, devront tout à la fois diminuer en volume, mais aussi comporter certains éléments que le texte actuel ne permet pas d'accueillir.

Une annexe détaillée rendra ainsi compte de l'application de la règle de compensation intégrale de toute perte de recettes ou transfert de charge par le budget de l'Etat vis à vis de la sécurité sociale.

8. Une nouvelle architecture en deux parties

- La première partie contiendra les dispositions rectificatives de l'exercice en cours et, pour l'exercice à venir, les dispositions relatives aux recettes, les conditions de l'équilibre financier et les tableaux d'équilibre ainsi que les dispositions d'autorisation d'emprunt de trésorerie.
- La seconde partie comprendra les objectifs et mesures de dépenses ainsi que l'ONDAM.

Ce rapprochement formel de la structure des lois de finances de l'Etat et des lois de financement de la sécurité sociale qui devrait faciliter le débat parlementaire, n'atténue en rien le caractère fondamentalement différent des deux instruments. La LFSS fixe des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes là où la LFI arrête des crédits de dépenses et autorise la perception des recettes.

9. Une certification par la cour des comptes

La sincérité des nouvelles lois de financement de la sécurité sociale sera aussi confortée par les dispositions relatives à la certification des comptes du régime général par la Cour des comptes qui se prononcera également sur la cohérence des tableaux d'équilibre des régimes du dernier exercice clos.

10. Le calendrier de mise en œuvre

Les dispositions du projet de loi entreront en vigueur à compter de la loi de financement pour 2006. Toutefois, la mise en vigueur des dispositions relatives au rôle de la Cour des comptes, interviendra pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et la mise au point de l'annexe introduisant la démarche objectifs résultats sera étalée sur trois ans et sera donc achevée pour cette même loi de financement.

Une maquette des programmes de qualité et d'efficience accompagnera le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

III. LA NOUVELLE MAQUETTE

LFSS pour l'année N

ROBSS = régimes obligatoires de base de sécurité sociale

RG = régime général

1^{ère} partie

Exercice en cours – N-1

Section 1. Rectification des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale au titre de l'exercice N-1

- Article x : tableau d'équilibre révisé des ROBSS

	Prévision de Recettes	Objectifs de dépenses	SOLDE
Maladie			
<i>Vieillesse</i>			
<i>ATMP</i>			
<i>Famille</i>			
Total			

- Article x : tableau d'équilibre révisé du RG

	Prévision de Recettes	Objectifs de dépenses	SOLDE
Maladie			
<i>Vieillesse</i>			
<i>ATMP</i>			
<i>Famille</i>			
Total			

- Article x : vote du tableau d'équilibre rectifié des organismes concourant au financement des régimes de sécurité sociale

	Prévision de Recettes	Prévisions de dépenses	SOLDE
<i>FSV</i>			
FFIPSA			
<i>CNSA</i>			

Exercice à venir – N

Section 1. Approbation du rapport du I du LO 111-4 décrivant les perspectives pour les quatre années à venir (N à N +3), compte tenu des hypothèses du RESF

Section 2. Recettes

- Articles x : mesures sur les recettes.
- Articles x : mesures relatives au recouvrement
- Article x : approbation des prévisions de recettes des ROBSS par branche

	Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP
<i>Recettes</i>				

- Article x : approbation des prévisions de recettes du RG par branche

	Maladie	Vieillesse	Famille	ATMP
<i>Recettes</i>				

- Article x : approbation des prévisions de recettes des organismes concourant au financement de la sécurité sociale

	FSV	FFIPSA	CNSA
<i>Recettes</i>			

Section 3. Tableaux d'équilibre

- Article x : vote du tableau d'équilibre des ROBSS

	Prévision de Recettes	Objectifs de dépenses	SOLDE
Maladie			
<i>Vieillesse</i>			
<i>Famille</i>			
<i>ATMP</i>			
Total			

- Article x : vote du tableau d'équilibre du RG

	Prévision de Recettes	Objectifs de dépenses	SOLDE
Maladie			
<i>Vieillesse</i>			
<i>Famille</i>			
<i>ATMP</i>			
Total			

- Article x : vote du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement de la sécurité sociale

	Prévision de Recettes	Prévisions de dépenses	SOLDE
<i>FSV</i>			
FFIPSA			
CNSA			

Section 4. Dispositions relatives à la trésorerie

- Mesures diverses sur la trésorerie
- Article x : vote de la liste et des plafonds d'emprunt des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement habilités à recourir à l'emprunt de trésorerie.

2^{ème} partie

Section 1. Assurance maladie

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif national d'assurance maladie

- Article x : vote de l'ONDAM et de ses sous objectifs.

Sous section 3 : Objectifs de dépenses de la branche

- Article x : vote des objectifs de dépenses de la branche maladie des ROBSS
- Article x : vote des objectifs de dépenses de la branche maladie du RG

Section 2. Accidents du travail – maladies professionnelles

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif(s) de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses des ROBSS.
- Article x : vote de l'objectif de dépenses du RG

Section 3. Assurance vieillesse

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectifs de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses des ROBSS
- Article x : vote de l'objectif de dépenses du RG.

Section 4. Famille

Sous section 1 : Mesures diverses

Sous section 2 : Objectif(s) de dépenses

- Article x : vote de l'objectif de dépenses de la branche

Eventuellement, section X... :

- Dispositions sur les dépenses des organismes concourant au financement des régimes de base
- Dispositions relatives à l'amélioration de l'information et du contrôle du Parlement

Les dispositions relatives à la gestion des risques et à l'organisation interne des régimes sont intégrées dans la discussion par branche.