

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des solidarités, de
la santé et de la famille

NOR : SANX0500006L/B1

PROJET DE LOI ORGANIQUE

relatif aux lois de financement de la sécurité sociale

EXPOSE DES MOTIFS

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.

Neuf exercices ont toutefois 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 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, au même titre que, pour le Gouvernement, la construction, la présentation au Parlement et la mise en œuvre de ce projet de loi constituent le vecteur essentiel de sa politique en matière de sécurité sociale.

Les lois de financement permettent également de mettre en évidence, chaque année, pour l'ensemble des acteurs, les enjeux financiers de la sécurité sociale. Son utilité s'est manifestée pour mener à bien les réformes des retraites et de l'assurance maladie.

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.

Néanmoins, le dispositif actuel présente des limites de procédure et de contenu qui ont notamment été révélées par le débat parlementaire ou la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elles appellent les changements majeurs que propose le présent projet de loi organique.

La première limite concerne la faible portée du vote du Parlement : il ne peut se prononcer sur le solde des régimes 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 ces lois, la définition trop étroite de leur champ et 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.

Souhaitant donner plus de cohérence, de crédibilité et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale, le présent projet de loi organique, qui réécrit les articles LO.111-3 et LO.111-4 du code de la sécurité sociale (**articles 1^{er} et 2**), cherche à répondre à ces difficultés :

- en permettant au Parlement de se prononcer sur le solde des régimes obligatoires de base et sur celui du régime général (art. LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, I, A). Le projet de loi de financement de la sécurité sociale garantira les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale en prenant en compte le cycle économique. Cet équilibre, défini au regard du rapport économique et financier porté en annexe du projet de loi de finances, sera retracé 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, dans le respect de l'unité du régime général, d'améliorer l'information du Parlement et de renforcer la portée de son vote.

Pour ce faire, l'unité et l'universalité de la loi seront assurées. 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 et n'intégrera les apports des organismes concourant au financement des régimes de sécurité sociale que s'ils participent à ce financement pour les exercices considérés.

Par ailleurs, le Parlement sera amené à se prononcer sur les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de ces organismes (Fonds de solidarité vieillesse, Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles, Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) également retracés dans un tableau d'équilibre ;

- en renforçant sensiblement la portée du vote sur l'ONDAM : la LFSS en fixera également désormais les sous-objectifs (LO.111-3, I, B, 2°). Une des nouvelles annexes analysera l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de l'ONDAM (art. LO. 111-4, II, 6°) ;

- **en donnant une dimension pluriannuelle aux lois de financement de la sécurité sociale.** Les comptes définitifs de l'exercice précédent seront présentés dans une annexe et la loi de financement de l'année en cours pourra être rectifiée. Le rapport prévu au I de l'article LO. 111-4, 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 des dépenses d'assurance maladie. Ces prévisions seront établies de façon cohérente avec le rapport économique et financier porté en annexe au projet de loi de finances. Les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses fixés chaque année devront être conformes à ce cadrage quadriennal. La loi pourra contenir des dispositions affectant l'équilibre financier de la sécurité sociale, non seulement pour l'exercice à venir mais aussi pour les exercices ultérieurs ou l'un seulement de ces exercices quand bien même celui visé par la loi de financement n'est pas concerné (art. LO. 111-3, III).

Enfin, la pluriannualité est affirmée par la prise en compte du cycle économique dans l'appréciation de l'équilibre de la sécurité sociale, renforçant ainsi la crédibilité et la sincérité de la loi.

Cette sincérité sera aussi confortée par les dispositions relatives à la certification des comptes du régime général par la Cour des comptes (art. LO. 111-3, V) qui se prononcera également sur la cohérence des tableaux d'équilibre des régimes du dernier exercice clos (LO. 111-4, II, 9°) ;

- **en introduisant une démarche « objectifs - résultats »**, dans le prolongement de celle 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 démarche introduite par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Un annexe très substantielle de la loi (art LO. 111-4, II, 1°) présentera ainsi les programmes de qualité et d'efficience de la politique de sécurité sociale pour chacune de ses branches pour les exercices à venir, qui comporteront un diagnostic de situation – en particulier, s'agissant de l'assurance maladie, une analyse de l'état sanitaire et des besoins de santé publique -, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, 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 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 relatif des retraités et des actifs, en particulier. 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, notamment ;

- **en modifiant le champ de la loi de financement** (LO. 111-3, III). Tout en demeurant dans le champ de la sécurité sociale *stricto sensu*, il s'agit de permettre 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 substantiellement 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, pour partie, à celles concernant les organismes financiers concourant au financement des régimes obligatoires de base ou qui gèrent des dépenses encadrées par l'ONDAM, telle la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Afin d'assurer la sincérité des lois de financement de la sécurité sociale, le projet prévoit que ces lois doivent impérativement prendre en compte toutes les dispositions affectant les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes, même si celles-ci sont inscrites dans un autre texte législatif ou réglementaire (art. LO. 111-3, IV).

Par ailleurs, l'article LO. 111-3 **prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale comprendra 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 dépense 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 devrait faciliter le débat parlementaire. Les deux instruments restent cependant de caractère fondamentalement différent, la loi de financement de la sécurité sociale fixant des objectifs de dépenses et des prévisions de recettes là où la loi de finances arrête des crédits de dépenses et autorise la perception des recettes.

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 (art. LO. 111-4, II).

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, posée par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, tel que modifié par l'article 70 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie (art. LO. 111-4, II, 4°).

L'article LO. 111-7-1 (**article 4**) règle l'ordre de discussion des dispositions contenues dans la loi (I), sur l'unité de vote (II), sur le droit d'amendement (III) et l'article LO.111-9 précise, comme l'a fait l'article 57 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le rôle et le pouvoir des commissions du Parlement qui sont saisies à titre principal du projet de loi.

Si le présent projet de loi ne contient aucune disposition quant à la préparation du projet de loi, il y a lieu de rappeler que l'article L. 111-11 du code de la sécurité sociale prévoit la transmission au Parlement et au Gouvernement avant le 30 juin, par chaque caisse nationale d'assurance maladie, des propositions relatives à l'évolution de ses charges et de ses produits au titre de l'année suivante et des mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre prévu par le cadrage pluriannuel des dépenses d'assurance maladie prévu par la loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, **l'article 7** prévoit que les dispositions du présent 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 tandis que 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.