

N° 476

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 1er juin 1994.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi relatif à la sécurité sociale,

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, *président* ; Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, *vice-présidents* ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, *secrétaires* ; Jean Arthuis, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Jacques Baudot, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Camille Cabana, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loidant, Roland du Luart, Michel Manet, Philippe Marini, Michel Moreigne, Jacques Mossion, René Régnauld, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Tréguët, Jacques Valade.

Voir les numéros :

Sénat : 417 et 477 (1993-1994).

Sécurité sociale.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRESENTATION GENERALE	3
EXAMEN DES ARTICLES	15
Article 3 Réforme de la répartition des intérêts financiers entre les branches du régime général	15
Article 4 Mise à l'équilibre des comptes des différentes branches du régime général	18
Article 5 Compensation par le budget de l'Etat de certaines mesures d'exonération de cotisations sociales	27
Article additionnel avant l'article 11 Rapport de la Cour des comptes au Parlement sur les organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle	32
Article 11 Débat annuel au Parlement sur les régimes de sécurité sociale	35
Article 12 Elévation au rang légal de la Commission des comptes de la sécurité sociale	42
EXAMEN EN COMMISSION	51
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	55

Mesdames, Messieurs,

Le présent projet de loi nous propose de compléter le mouvement de réformes structurelles du dispositif de protection sociale que le Gouvernement a engagé par une rationalisation de la gestion financière des organismes de sécurité sociale, et un renforcement de l'information du Parlement en la matière. Votre commission des finances ne peut qu'approuver ces objectifs.

Dans la période récente, elle a suivi avec attention les aspects financiers de la protection sociale et a mis en place un groupe de travail à ce sujet, que votre rapporteur pour avis a eu l'honneur d'animer (rapport d'information n° 31, du 28 octobre 1992). Elle s'est aussi penchée, plus récemment encore, sur la situation des comptes sociaux (rapport d'information n°252, du 8 avril 1993).

Le présent projet de loi comporte un certain nombre de mesures comptables et financières dont votre commission des finances avait déjà préconisé l'adoption dans ses précédents rapports. Elle se félicite de les voir enfin présentées devant le Parlement, et vous propose de les compléter sur certains points.

I - LE CONTEXTE DU PROJET DE LOI : UNE VOLONTE AFFIRMEE DE MAITRISER LES DEPENSES SOCIALES DANS UN ENVIRONNEMENT TRES DEGRADE

A. En 1994, les régimes de sécurité sociale devraient encore subir le contre-coup d'une récession économique sans précédent

En 1993, les régimes sociaux, comme les autres administrations publiques, ont subi les conséquences d'un contexte économique sans précédent depuis vingt ans. Les comptes de la sécurité sociale sont éminemment sensibles à une conjoncture

difficile, qui diminue leurs produits tout en augmentant leurs charges.

Or, depuis sa création, la Sécurité sociale n'a jamais été confrontée à un environnement aussi dégradé que celui qu'elle a connu en fin d'année dernière. Le PIB a baissé en volume de 1 % et l'accroissement dramatique du chômage a érodé la masse salariale, qui constitue l'assiette des cotisations sociales. En conséquence, d'après les premières estimations, les cotisations sur salaires du secteur privé auraient déchu également de près de 1 % en 1993.

Les prévisions pour 1994 n'incitent guère à l'optimisme. Le régime général enregistrerait une diminution de son fonds de roulement estimée en début d'année à 42 milliards de francs, et qui d'après les dernières données disponibles aujourd'hui se dirigerait tendanciellement vers les 55 milliards de francs. De plus, fait nouveau, la branche famille verrait à son tour diminuer cette année son solde de trésorerie, de 3 milliards de francs environ, alors qu'elle a été jusqu'à maintenant la seule branche à maintenir une position excédentaire.

Comptes résumés du Régime général

commission des comptes - décembre 1993

millions de francs

C.N.A.M.T.S. maladie	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	442.467	8,2	470.910	6,4	460.790	2,1	466.859	1,3
dépenses	445.515	6,5	477.186	7,1	506.620	6,2	515.955	1,8
variation du fonds de roulement	-3.048		-6.276		-25.830		-29.096	

C.N.A.M.T.S. accidents du travail	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	45.297	-0,2	43.762	-3,4	41.383	-5,4	43.674	5,5
dépenses	44.827	4,5	41.714	-6,9	41.849	0,3	42.104	3,0
variation du fonds de roulement	470		2.048		-466		569	

C.N.A.M.T.S. maladie et accidents du travail	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	487.764	7,4	514.672	5,5	522.173	1,5	530.533	1,6
dépenses	490.342	6,4	518.900	5,8	548.469	5,7	559.059	1,9
variation du fonds de roulement	-2.578		-4.228		-26.296		-28.527	

C.N.A.V.T.S.	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	263.978	3,2	279.941	6,0	276.244	-1,3	314.117	13,7
dépenses	282.671	7,8	297.848	5,4	316.391	6,2	325.427	2,9
variation du fonds de roulement	-18.693		-17.907		-40.147		-11.310	

C.N.A.F.	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	198.243	2,8	208.718	5,3	228.121	9,3	214.779	-5,8
dépenses	193.604	2,4	202.177	4,4	218.803	8,2	217.884	-0,4
variation du fonds de roulement	4.639		6.541		9.317		-3.106	

ENSEMBLE DU REGIME GENERAL	1991	%	1992	%	1993	%	1994	%
recettes	949.984	5,2	1.003.331	5,6	1.026.538	2,3	1.059.428	3,2
dépenses	966.618	5,9	1.018.925	5,4	1.083.663	6,4	1.102.370	1,7
variation du fonds de roulement	-16.633		-15.594		-57.125		-42.942	

source : direction de la sécurité sociale (D.E.E.S.)

B. Depuis sa formation, le Gouvernement a engagé une réelle action de maîtrise des dépenses sociales à travers des réformes de structure

Depuis mars 1993, le nouveau Gouvernement, faisant preuve d'un courage qui a trop souvent fait défaut à ses devanciers, a amorcé des réformes de structure de nature à contenir les dépenses sociales si elles sont poussées jusqu'au bout de leur logique.

Les principales mesures ont été les suivantes :

1. L'adoption, le 29 juin 1993, d'un plan de redressement de l'assurance maladie qui répartit équitablement les efforts entre les assurés, les médecins et les hôpitaux, et dont les économies attendues pour 1994 s'élèvent à 10,7 milliards de francs.

2. La réforme de l'assurance vieillesse par la loi du 22 juillet 1993, qui comporte deux volets :

a). **La création d'un Fonds de solidarité vieillesse, financé par une augmentation de la CSG et le transfert des taxes sur les boissons, qui prendra en charge les avantages d'assurance vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale, pour un montant évalué à 40 milliards de francs en 1994 ;**

b). **L'augmentation progressive de la durée de cotisation nécessaire pour bénéficier d'une retraite à taux plein, qui sera portée progressivement de 150 trimestres en 1993 à 160 trimestres en 2003, ainsi que le passage progressif, jusqu'au 1er janvier 2008, au calcul des pensions sur la base des 25 meilleurs années.**

A court terme, compte-tenu de son caractère progressif, l'incidence de cette mesure est limitée : environ 150 millions de francs en 1994.

3. La conclusion, le 18 octobre, d'un contrat de prêt exceptionnel entre l'ACOSS et la Caisse des dépôts et consignations, pour le financement des besoins de trésorerie du régime général, à hauteur de 110 milliards de francs. L'article 55 de la loi de finances pour 1994 a ensuite autorisé, au 31 décembre, le transfert de cette dette à l'Etat.

L'usage de ce prêt par le régime général fait l'objet de l'article 5 du présent projet de loi.

4. La reconduction au 31 décembre 1993, pour trois années supplémentaires, de l'Association pour la structure financière (ASF) instituée en 1983 afin de financer le surcoût de l'abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans pour les régimes complémentaires de retraite. La participation financière annuelle de l'Etat sera de 1,5 milliards de francs.

Enfin, le projet de loi relatif à la famille actuellement examiné en urgence par le Parlement devrait autoriser l'engagement d'un plan quinquennal améliorant les aides aux jeunes enfants et prenant mieux en compte les familles qui ont à charge de jeunes adultes, pour un coût total estimé à 19 milliards de francs.

Cette rapide énumération montre bien la réelle ampleur de l'action engagée par le Gouvernement.

Le présent projet de loi constitue une étape supplémentaire dans ce mouvement de réformes qui ne peut qu'emporter l'adhésion de qui s'intéresse aux finances sociales.

II - LES MESURES DU PROJET DE LOI EXAMINEES PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances s'est saisie pour avis des articles 3, 4, 5, 11 et 12 du présent projet de loi.

A. La séparation comptable de la trésorerie des branches : une mesure attendue, mais qui ne saurait être qu'un préalable à une réforme du financement

Les articles 3 et 4 du présent projet de loi sont des conséquences de son article 2 qui instaure une individualisation de la gestion de trésorerie de chacune des branches du régime général, assortie d'un rappel de l'obligation d'équilibre qui s'impose à elles.

Il s'agit là d'une mesure demandée depuis longtemps, tant par les partenaires sociaux que par la commission des comptes de la sécurité sociale. Actuellement, la trésorerie des quatre branches du régime général est gérée d'une façon commune par l'ACOSS.

SOLDE DE TRÉSORERIE ET SOLDE SIGNIFICATIF

Dans les conditions actuelles de tenue de la comptabilité du régime général, la différence constatée entre les niveaux de trésorerie au 31 décembre de deux années successives correspond au solde réel de l'exercice. Toutefois le solde apparent de la trésorerie de l'ACOSS à la même date ne reflète que les encaissements de cotisations et les versements de prestations enregistrés au titre de l'année effectivement réalisés. Pour les autres postes de recettes et de dépenses, les règles comptables en vigueur font qu'un certain nombre d'opérations financières prévues mais non effectuées au 31 décembre

peuvent être comptablement rattachées à l'exercice écoulé. Il convient donc de redresser le solde réellement observé de ces divers mouvements, qui portent principalement sur les relations avec l'État et les autres régimes de sécurité sociale. C'est ici qu'intervient la notion de *solde significatif d'un exercice*.

On notera compte tenu, d'une part du nombre très important de ces mouvements et, d'autre part, de la complexité de l'analyse comptable de beaucoup d'entre eux, qu'il faut garder à cette notion un caractère évaluatif.

Le principal intérêt d'une séparation de trésorerie, même si elle reste purement comptable, est de responsabiliser les gestionnaires de chaque branche. En effet, les excédents d'une branche ne pourront plus être directement utilisés pour financer les déficits d'une autre, et les gestionnaires auront un intérêt financier, en vertu de l'article 3 du présent projet de loi, à respecter l'obligation d'équilibre qui leur est imposée.

Il faut bien noter que cette mesure technique ne réduira nullement les compétences de l'ACOSS, qui restera bien en pratique le seul organisme responsable des opérations de gestion de la trésorerie du régime général.

L'article 4 tire une conclusion logique de cette séparation de trésorerie : il remet à l'équilibre les fonds de roulement de chacune des branches en répartissant entre elles la somme globale de 110 milliards de francs qui a été avancée par la caisse des dépôts et consignations à l'ACOSS, après que l'Etat a repris à son compte cette dette le 31 décembre dernier. Il serait en effet excessivement sévère d'imputer à chaque branche les conséquences financières de sa propre situation de trésorerie, si les déficits accumulés n'étaient pas en même temps apurés.

Il faut ici remarquer que les bilans des caisses nationales sont très représentatifs des bilans consolidés des branches, mais ne leur sont pas exactement équivalents.

Votre commission des finances vous proposera, pour l'article 4, un amendement qui simplifie considérablement la présentation rédactionnelle de cette mesure, dont le détail est renvoyé à un arrêté interministériel.

Ces mesures de rationalisation interviennent cependant dans un contexte où toutes les branches du régime général ont enregistré une diminution de leur fonds de roulement en 1993, et où la situation de trésorerie de l'ACOSS a été négative tous les jours de cette même année. Dans une situation plus normale, les soldes de trésorerie quotidiens sont tantôt positifs, tantôt négatifs selon les périodes de l'année ; et dans une situation idéale, le solde annuel reste globalement positif.

Cela montre bien que cette séparation de trésorerie ne peut être conçue que comme un préalable à une réforme de fond du financement de la sécurité sociale, qui seule serait en mesure de permettre aux branches du régime général de respecter leur obligation d'équilibre.

C'est pour cette raison, d'ailleurs, que le Premier ministre a réouvert le débat, en passant commande au secrétaire général du Plan d'un rapport sur les perspectives du financement de la sécurité sociale et sur l'opportunité de l'asseoir, pour une part plus importante, sur l'ensemble des revenus et la consommation.

B. La compensation des exonérations de cotisations de sécurité sociale : un principe légitime dont la portée reste cependant difficile à apprécier

L'article 5 pose le principe de la compensation par le budget de l'Etat des mesures d'exonération de cotisation d'assurance sociale. Il s'agit évidemment d'un principe tout à fait légitime, dont le respect est demandé depuis longtemps par les partenaires sociaux qui considèrent les exonérations non compensées comme des charges indues pour le régime général.

Actuellement, la pratique est très variable, certaines exonérations étant compensées totalement, d'autres partiellement, et d'autres encore, pas du tout. Dans son dernier rapport, la commission des comptes de la sécurité sociale a dressé un bilan de ces mesures d'exonération qui évalue les exonérations prises en charge par l'Etat à plus de 25 milliards de francs contre quelques 11 milliards de francs d'exonérations non compensées, restant à la charge du régime général.

Cet article pose toutefois certains problèmes d'interprétation à cause de sa rédaction, qui ne lui donne visiblement pas une portée générale.

En fait, il semble bien que par cette formulation le Gouvernement ait souhaité afficher sa volonté de compenser à l'avenir plus systématiquement les exonérations de cotisations sociales, sans renoncer pour autant à la liberté qui est la sienne actuellement de décider, ou non, de la compensation des mesures d'exonération qu'il instaure, avec l'accord du Parlement d'ailleurs.

Votre commission des finances vous proposera, pour cet article, un simple amendement de précision.

C. Une proposition de votre commission : la présentation au Parlement par la Cour des comptes d'un rapport sur les organismes de sécurité sociale dont elle a le contrôle

Votre commission vous proposera de renforcer la contribution que la Cour des comptes apporte déjà à l'information du Parlement sur les finances sociales.

Actuellement, la Cour des comptes a déjà compétence pour exercer un contrôle approfondi sur les comptes de tous les organismes de sécurité sociale, tant publics que privés.

Elle participe par ailleurs à l'information du Parlement sur l'ensemble des finances publiques, tant par son contrôle de l'exécution du budget, que par son rapport public annuel ou ses rapports thématiques. Enfin, les commissions des finances des deux assemblées peuvent avoir communication de ses observations et lui demander de procéder à des enquêtes.

Votre commission des finances estime opportun, à l'occasion de l'examen du présent projet de loi, de préciser le cadre législatif dans lequel s'inscrivent les relations entre la Cour des comptes et le Parlement, en y ajoutant une procédure spécifique d'information sur les comptes sociaux.

L'amendement qu'elle vous proposera à cette fin insère dans le présent projet de loi un article additionnel qui modifie la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.

D. L'instauration d'un débat annuel au Parlement sur la sécurité sociale : une disposition déjà prévue par les textes mais jamais appliquée, depuis longtemps demandée par les parlementaires, et qui devra être institutionnalisée à terme

L'article 2 de la loi de ratification des ordonnances de 1967 sur la sécurité sociale prévoyait déjà qu'un débat serait organisé chaque année au parlement sur la base d'un rapport relatif aux comptes sociaux. Il n'a jamais été appliqué. Depuis, des dispositions semblables ont été réitérées par l'article 2 de la loi de finances pour

1980 et par l'article 135 de la loi de finances pour 1991, sans plus de succès.

Inquiet de voir son information ainsi négligée alors que les questions de finances sociales prennent de plus en plus d'importance, le Parlement s'est saisi de la question et a tenté de rendre enfin effectives ces dispositions. Toutefois, la proposition de loi organique de Michel d'Ornano, adoptée dans ce but par les deux assemblées à la fin de 1987, a été invalidée par le Conseil constitutionnel, qui a considéré qu'elle ne pouvait pas se rattacher à l'article 34 de la Constitution, comme elle prétendait le faire.

Votre rapporteur pour avis avait tiré les conclusions de cette jurisprudence en déposant à la fin de 1992 deux propositions de loi couplées, l'une modifiant la Constitution afin d'y inscrire une procédure ad hoc de débat au Parlement sur les comptes des régimes sociaux, l'autre, de portée simplement législative, mettant en forme cette procédure.

L'article 11 du présent projet de loi propose de nouveau d'organiser chaque année au Parlement un débat sur la base d'un rapport sur les comptes sociaux.

La question soulevée par cette disposition est de savoir s'il peut constitutionnellement y avoir vote à l'issue de ce débat, compte tenu, d'une part, du partage des compétences entre l'exécutif et le législatif en matière de sécurité sociale, d'autre part, des prérogatives du Parlement limitées par l'autonomie de gestion des caisses de sécurité sociale.

Le Gouvernement considère que cela est possible parce que cette procédure vient se greffer sur un article déjà existant du code de la sécurité sociale (article L 111-4), qui prévoit que le Parlement se prononce chaque année sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation, formulation qui implique nécessairement un vote. L'article 11 du présent projet de loi prétend donc simplement faire application pour la première fois d'une disposition cadre déjà existante.

Cependant, il faut avoir bien présent à l'esprit que cette disposition légale n'est acceptable que parce qu'elle ne lie ni le Gouvernement, ni le Parlement, qui resteront comme auparavant libres d'organiser ou non ce débat.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis plaidera, une fois de plus, pour une véritable institutionnalisation du débat.

Du point de vue formel, le rapport présenté par le Gouvernement comportera un volet rétrospectif et prévisionnel purement technique, et un volet plus normatif, qui présentera des scénarios d'évolutions en fonction des objectifs politiques affichés par le Gouvernement. Enfin, un certain nombre de documents et d'avis sont annexés au corps du rapport.

Pour cet article, votre commission des finances vous proposera un premier amendement de simple précision.

Elle vous proposera également un amendement lié, qui tend à joindre aux documents annexes le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, ainsi qu'un rapport de la Cour des comptes spécialement consacré aux organismes de sécurité sociale.

E. La consécration légale du statut de la commission des comptes de la sécurité sociale : une reconnaissance méritée, qui doit s'accompagner d'une plus grande régularité de ses réunions et d'une rationalisation des comptes qu'elle a mission d'examiner

L'article 12 du projet de loi donne un statut légal à la commission des comptes de la sécurité sociale, dont l'existence relève pour l'instant du décret simple. Cette reconnaissance par le législateur est amplement méritée et ne fait que prendre acte de l'excellent travail accompli par la commission des comptes de la sécurité sociale, qui a su se rendre indispensable au fil des années.

Bien entendu, le présent article n'élève pas au rang légal tout le détail de l'organisation et du fonctionnement de la commission. Il ne fixe dans la loi que les grandes lignes de sa mission et les catégories des membres qui la composent.

Votre commission des finances vous proposera quatre amendements à cet article.

Le premier amendement vise à obtenir l'accélération de la mise en conformité de la présentation des comptes sociaux avec le plan comptable général, qui est demandée depuis longtemps par tous les experts. Votre commission considère en effet que cette réforme comptable est devenue urgente dans la perspective de l'instauration d'un débat annuel au Parlement sur la sécurité sociale, qui ne saurait se fonder que sur des comptes irréprochables.

Le deuxième amendement vise à préciser que, dans le cadre général de ses attributions, la commission devra prêter une attention particulière au partage entre dépenses d'assurance et dépenses de solidarité. Cette question est en effet essentielle pour l'obligation d'équilibre des branches, que le présent projet de loi cherche à rendre plus effective.

Le troisième amendement tend à donner également une existence légale au secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale. En effet, ce dernier constitue dans la pratique le pivot de la commission, et il semble tout à fait opportun de rehausser son statut.

Le quatrième amendement à cet article vise à apporter une solution au problème de l'irrégularité des réunions de la commission des comptes de la sécurité sociale, sans en figer pour autant le calendrier.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 3

Réforme de la répartition des intérêts financiers entre les branches du régime général

Cet article tend à imputer effectivement à chaque branche du régime général les intérêts financiers afférents à la gestion de sa propre trésorerie.

1. Une mesure qui complète utilement la séparation de la gestion des branches du régime général :

Cet article découle de la claire individualisation de la trésorerie des branches gérées par les caisses nationales de sécurité sociale qui est gérée par l'article 2 du présent projet de loi, et assortie d'une obligation d'équilibre.

L'article 2 confie à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale la tâche de suivre quotidiennement la trésorerie de chacune des branches du régime général et donne pouvoir aux caisses nationales d'utiliser leurs «*excédents durables*» de trésorerie. Le présent article en tire les conséquences, et réforme les modalités de répartition entre les branches des intérêts financiers gérés par d'éventuels excédents de trésorerie.

Pour ce faire, il insère dans le chapitre V «Trésorerie» du titre V «Régime financier» du Livre I «Organisation du régime général» du code de la Sécurité Sociale un article L. 255.1 nouveau.

• Actuellement, les dispositions relatives à la gestion de la trésorerie du régime général relèvent du décret simple et sont codifiées aux articles D. 255-1 à D. 255-9 du même code. L'intervention du législateur dans ce domaine donne ainsi un tour solennel au principe de la séparation des trésoreries des différentes branches, opérée par l'article 2 du projet de loi.

L'article D. 255-9 prévoit que «*la Caisse des dépôts et consignation et ses préposés transmettent chaque jour à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale la situation des opérations effectuées*» sur ses comptes.

• L'élément nouveau apporté par cet article est donc la répartition par l'ACOSS de la totalité des intérêts attachés aux soldes comptables quotidiens entre chacune des branches. Le détail des modalités de cette répartition est renvoyé à un décret.

Cette disposition constitue une incitation pour chacune des caisses nationales à respecter l'obligation d'équilibre posée par l'article 1er du projet de loi, car elles se trouveront ainsi récompensées ou pénalisées financièrement, selon la rigueur de leur gestion. Il s'agit, sans doute aucun, d'un puissant facteur de responsabilisation pour leurs gestionnaires.

L'ACOSS ne se trouve pas pour autant dépossédée de sa compétence, mais voit tout au contraire son rôle renforcé.

2. Une mesure qui doit être appréciée au regard de la situation de trésorerie actuelle du régime général :

Cette mesure de rationalisation, indéniablement nécessaire, doit cependant être replacée dans le contexte de la situation de trésorerie du régime général, qui présente sur la période récente une configuration très particulière.

• En effet, les «intérêts financiers résultant de la gestion de trésorerie» mentionnés par le présent article sont, bien entendu, susceptibles d'être imputés en produits comme en charges, selon le signe de chaque solde de trésorerie considéré.

Or, pour la première fois, la totalité des branches, même celles qui étaient traditionnellement excédentaires, se seraient vues imputer des frais financiers si l'on avait appliqué le principe proposé par l'article 3 du présent projet de loi, comme le montre le tableau ci-après :

Produits et frais financiers inscrits dans les comptes des caisses nationales

(en millions de francs)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Régime général	1.197	1.060	- 82	- 1.545	- 5.625	- 475
CNAMTS						
• maladie	650	454	304	- 795	- 2.800	- 470
• accidents du travail.	217	200	73		- 150	60
CNAVTS	176	96	- 668	- 1.059	- 2.465	- 105
CNAF	371	510	282	309	- 360	100

Source : direction de la sécurité sociale

Par ailleurs, le décret n° 88-675 du 6 mai 1988 a ébauché une première répartition des produits financiers de la trésorerie commune entre les trois caisses du régime général. Mais sa portée est limitée, car les règles qu'il fixe ne prennent en compte que pour une moindre part les soldes de trésorerie réels de chaque caisse, l'essentiel des sommes étant réparti au prorata des cotisations.

Cet alourdissement des frais financiers est la conséquence inéluctable de la dégradation de la trésorerie du régime général. Toutefois, les branches Accidents du travail et Famille devraient de nouveau percevoir, dès 1994, les intérêts générés par leur retour prévisible à une situation excédentaire.

Votre commission des Finances a donné un avis favorable à l'adoption sans modification du présent article.

ARTICLE 4

Mise à l'équilibre des comptes des différentes branches du régime général

Cet article constitue le complément logique du précédent. Il tend à remettre à l'équilibre les bilans des différentes branches du régime général afin que leur gestion puisse s'engager sur les nouvelles bases définies précédemment sans être grevée par le poids du passé.

1. Les mécanismes classiques d'avances à l'ACOSS n'ont pas pu faire face à l'ampleur de la dégradation de la trésorerie du régime général :

Il est ici nécessaire de rappeler les mécanismes habituels qui permettent à l'ACOSS de faire face, sur une année ordinaire, aux fluctuations marquées de la trésorerie du régime général.

• Ces mécanismes s'inscrivent ordinairement dans le cadre des relations contractuelles de l'ACOSS avec la Caisse des dépôts et consignations, à laquelle elle est liée par une convention du 18 juin 1980, modifiée par les avenants des 13 juillet 1984, 20 mai 1986 et 25 mars 1988. Cette convention prévoit trois cas de figures, qui correspondent à des situations moyennes :

- Dans les périodes où sa trésorerie est excédentaire, les fonds déposés par l'ACOSS sont rémunérés sur la base du taux du marché monétaire moins 1/8e de point jusqu'au niveau du plafond d'avance accordé par la Caisse des dépôts et consignations, et au taux du marché monétaire au-delà de ce niveau.

- Lorsque que sa trésorerie devient déficitaire, l'ACOSS peut bénéficier d'avances plafonnées à un montant réévalué périodiquement par référence notamment, en application d'un accord tacite, au volume de trois jours moyens de tirage, dans la liste des contraintes qui s'imposent à la Caisse des dépôts et consignations. Ce plafond d'avance n'a pas été réévalué depuis le 1er janvier 1991, où il a été porté à 11,7 milliards de francs. Ces avances sont accordées pour des périodes de 21 jours, selon un calendrier défini annuellement et actualisé au début de chaque trimestre. Dans la limite de 21 jours par trimestre, elles sont

fractionnables en jours sans obligation de consécuité. Elles sont rémunérées au taux du marché monétaire majoré d'un demi-point.

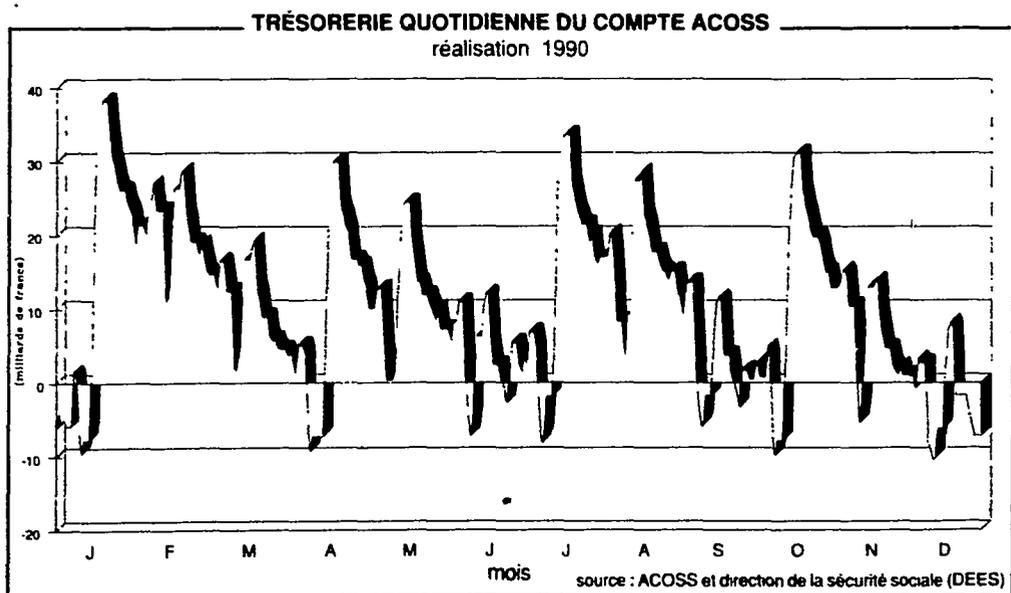
- Au-delà de ces limites de durée, et après autorisation des autorités de tutelle, la Caisse des dépôts et consignations peut accorder à l'ACOSS des avances exceptionnelles à des conditions de rémunérations plus élevées.

Lorsque ces avances contractuellement accordées par la Caisse des Dépôts et Consignations ne suffisent plus, des avances exceptionnelles du Trésor peuvent être consenties, par décision explicite du ministre chargé de l'économie et des finances. Elles sont alors rémunérées au taux du marché monétaire majoré d'un point.

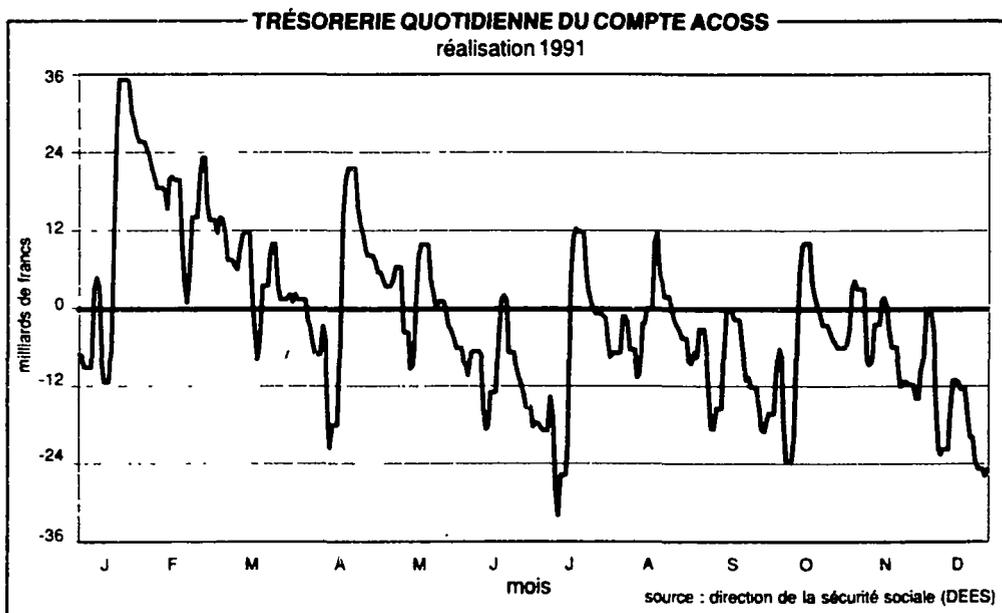
• Ce cadre habituel, qui prévoit pourtant déjà des situations exceptionnelles, a éclaté en 1993 sous l'effet du creusement massif du solde de trésorerie du régime général.

L'analyse des profils de trésorerie annuels depuis 1990 est à cet égard instructive.

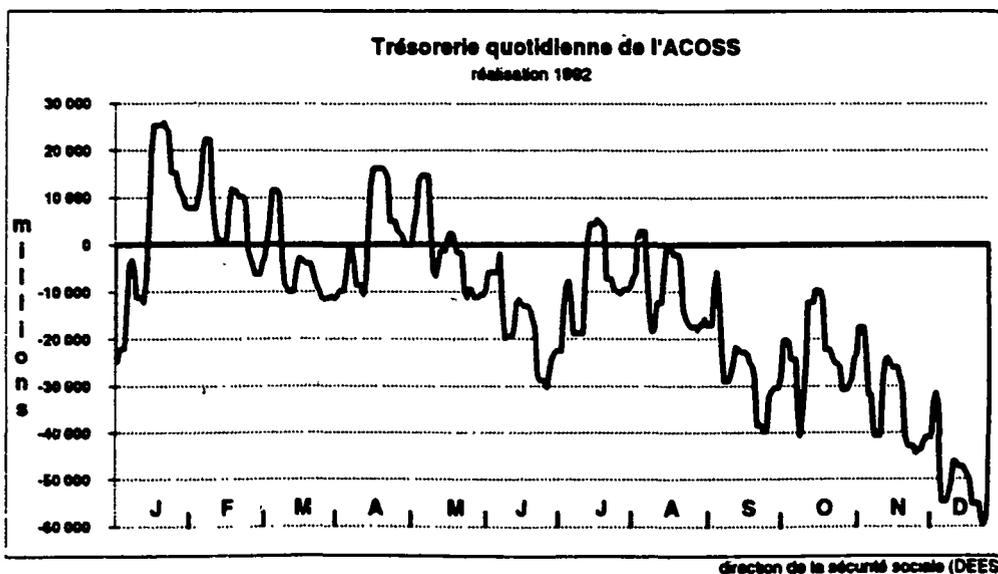
Le graphique ci-dessous correspond à une situation quasi optimale. La trésorerie de l'ACOSS fait apparaître très nettement les variations trimestrielles, et de façon moins marquée les fluctuations mensuelles, reflétant ainsi les différentes échéances de paiement des cotisations. Sur l'année, le solde est le plus souvent largement positif. Il n'est négatif que pendant de très courtes périodes, et toujours dans les limites du plafond d'avance de la Caisse des dépôts et consignations. Au total, la trésorerie de l'ACOSS a diminué en 1990 de 9,6 milliards de francs, tout en ayant été largement positive sur la plus grande partie de l'année.



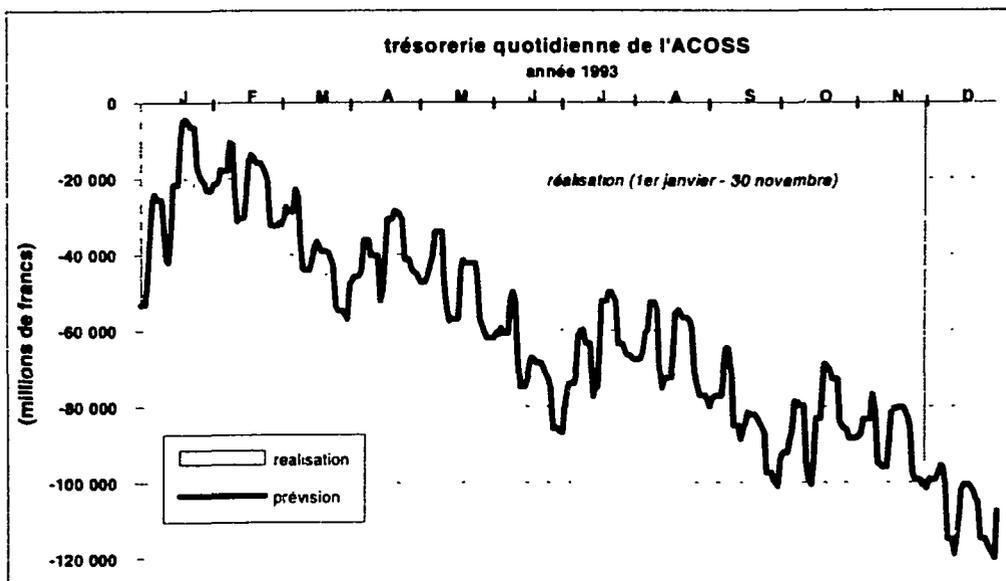
En 1991, la situation financière du régime général commence à se dégrader. Le solde de trésorerie de l'ACOSS redevient positif à chaque début de trimestre, mais pour des montants de moins en moins élevés. Les périodes où le solde est négatif dépassent progressivement en durée celles où il est positif, et le plafond des avances de la Caisse des dépôts et consignations est dépassé. Au total, le «dénivelé de trésorerie» sur l'année est négatif de 16,6 milliards de francs.



En 1992, la situation de l'ACOSS devient alarmante. A partir du mois d'août, le solde de trésorerie est constamment débiteur. En fin d'année, la variation de trésorerie est négative de 15,6 milliards de francs.



Enfin, en 1993, la trésorerie de l'ACOSS a présenté un profil vraiment critique, puisqu'elle a été négative du 1er janvier au 31 décembre sans discontinuité, et a crevé dès les premières semaines le plafond d'avance.



source: direction de la sécurité sociale (DEES)

Sur l'année, la trésorerie de l'ACOSS a diminué de 54 milliards. Cette situation sans précédent a rendu nécessaire l'an dernier des mesures tout aussi exceptionnelles.

2. Le transfert de dette intervenu au 31 décembre 1993

Hormis pendant quelques jours en janvier et février, les avances plafonnées de la Caisse des dépôts et consignations n'ont pas suffi en 1993 à répondre aux besoins de trésorerie de l'ACOSS.

L'ACOSS a dû faire appel à des avances exceptionnelles du Trésor durant la quasi totalité de la période qui court du 1er janvier au 19 octobre 1993.

• Enfin, à compter du 20 octobre, les concours du Trésor ont été relayés par un prêt exceptionnel de la Caisse des dépôts et consignations d'un montant total, au 31 décembre 1993, de 110 milliards de francs.

Dans son rapport de décembre 1993, la commission des comptes de la sécurité sociale dressait comme suit le bilan financier au 30 novembre de ces mesures exceptionnelles.

Cette dette de l'ACOSS à l'égard de la Caisse des dépôts et consignations a été depuis transférée à l'Etat, à compter du 1er janvier 1994, par l'article 55 de la loi de finances pour 1994, conformément à l'article premier de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la protection sociale.

Les avances du trésor et de la CDC au régime général en 1993

Les avances du Trésor

Hormis les trois premiers jours de l'année, pendant lesquels est intervenu la fin du prêt accordé par la CDC pour couvrir les besoins de financement du 24 décembre 1992 au 3 janvier 1993, et quelques jours en janvier et février, les avances du trésor ont été permanentes jusqu'au 19 octobre. La période du 20 octobre au 31 décembre est couverte par un prêt exceptionnel de la CDC.

Le Trésor est intervenu pendant 280 jours calendaires pour un encours moyen par journée d'avance calendaire de 45,1 milliards de francs (contre 16,6 milliards en 1992).

Le montant des intérêts versés au 19 octobre 1993 au Trésor s'est élevé à 3.310 millions de francs, contre 882 millions en 1992 et 158 millions en 1991.

Les avances de la CDC

Les avances de la CDC, limitées à 11,700 milliards de francs, ont été ininterrompues depuis le début de l'année.

Au 30 novembre 1993, des avances "normales" avaient été accordées pendant 84 jours pour un encours moyen journalier de 2.736 millions de francs. Elles ont engendré environ 235 millions de francs d'agios au taux du marché monétaire majoré d'un demi point.

Par ailleurs, à la même date, 260 jours d'avances "exceptionnelles" avaient été octroyées pour un encours moyen journalier de 8.015 millions de francs. Les agios correspondants se sont chiffrés à environ 742 millions de francs ⁽¹⁾ au taux du marché monétaire moyen du trimestre majoré d'un point.

Les intérêts versés au 30 novembre 1993 pour l'ensemble des avances de la CDC se sont élevés à environ 977 millions de francs.

Le prêt de la CDC

A compter du mois d'octobre 1993, les concours du Trésor ont été remplacés par un prêt de 110 milliards accordé par la CDC pour permettre à l'ACOSS de faire face à ses besoins de trésorerie pour la période du 20 octobre au 31 décembre 1993. Il permet un équilibre de la trésorerie pour la période du 20 octobre au 31 décembre 1993. Il permet un équilibrage de la trésorerie par un recours concomitant de prêts à taux fixe appelés "sentiers" et dont le montant cumulé ne peut décroître, et de prêts d'ajustement à taux variable dont le montant minimum est de 30 milliards de francs.

Le premier versement du prêt est intervenu le 20 octobre : 30 milliards à taux fixe et 30 milliards à taux variable.

Les intérêts des prêts à taux fixe sont précomptés lors de chaque tirage sur la base du PIBOR à un, deux, ou trois mois, et majoré d'un point. Au 30 novembre, il avaient atteint 634 millions de francs compte tenu, notamment, du tirage initial de 30 milliards de francs sur soixante-douze jours. Leur montant global à la fin de l'année devrait être supérieur à 700 millions de francs.

Les intérêts des prêts d'ajustement sont décomptés en fin de mois. Ils sont calculés en fonction de la valeur du TMP, majoré d'un point appliqué au solde du jour. Au 30 novembre 1993, ils avaient atteint 339 millions de francs.

Le montant global des frais financiers dus au titre du contrat de ce prêt avoisinera 1,3 milliard de francs à la fin de l'année 1993.

(1) Les taux d'intérêt des avances "normales" et "exceptionnelles" de la CDC étant fixé à la fin de chaque trimestre, le montant des agios à fin novembre pour chacune de ces avances ne peut être qu'approximatif

Cette dette sera progressivement remboursée sur quinze ans à l'Etat par le Fonds de solidarité vieillesse institué par la loi précitée, sur ses propres ressources (contribution sociale généralisée ; droits sur les alcools et boissons non alcoolisées) selon l'échéancier suivant :

Années	Montant (millions de francs)
1994	6.787,0
1995	6.787,0
1996	12.549,3
1997	12.549,3
1998	12.549,3
1999	12.549,3
2.000	12.549,3
2001	12.549,3
2002	12.549,3
2003	12.549,3
2004	12.549,3
2005	12.549,3
2006	12.549,3
2007	12.549,3
2008	12.549,3
Coût total	176.714,9

Remarque : en 1994 et 1995 : intérêts
de 1996 à 2208 : intérêts + capital

3. La mesure d'apurement proposée par le présent article est un préalable nécessaire à la responsabilisation des gestionnaires des branches

• La reprise par l'Etat de la dette contractée par l'ACOSS auprès de la Caisse des dépôts et consignations a rendu possible une importante opération d'apurement des déficits cumulés afin de remettre à l'équilibre, de façon rétroactive au 1er janvier 1994, les bilans de chacune des branches du régime général, à travers deux opérations distinctes :

- d'une part, le prêt de 110 milliards de francs, consenti jusque là de façon globale à l'ACOSS, sera réparti comptablement entre les branches du régime général,

- d'autre part, des transferts seront effectués entre les fonds de gestion technique ou administrative des caisses nationales du régime général.

Ces opérations de répartition et de transfert interférant avec le principe d'autonomie de gestion des conseils d'administration des caisses nationales et de l'ACOSS, le présent article prévoit que les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget devront recueillir leurs avis avant de la décider par arrêté conjoint.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de décembre 1993 évaluait les fonds de roulement de trois caisses nationales du régime général au 31 décembre de cette année (le total des fonds de roulements peut être en pratique confondu avec ce qu'il est convenu d'appeler le «solde significatif» de la trésorerie de l'ACOSS) comme suit :

Fonds de roulement des caisses nationales au 31 décembre 1993

(milliards de francs)

	fonds de roulement comptables au 31.12.92	variation des fonds de roulements en 1993	fonds de roulement prévisionnels au 31.12.92
CNAM'TS	22,4	- 26,3	- 3,9
CNAVTS	- 117,8	- 40,1	- 157,9
CNAF (*)	59,4	9,3	68,7
Ensemble du régime général	- 36,0	- 57,1	- 93,1

Source : direction de la sécurité sociale (DEES)

• Votre rapporteur pour avis n'ayant pas pu se faire communiquer le projet de l'arrêté interministériel mentionné à la fin de l'article 4, qui n'est pas encore définitif, il ne lui est pas possible de présenter le détail de ces opérations de répartition et de transfert.

Il serait pourtant intéressant de savoir si l'excédent de 17 milliards de francs relevé par la commission des comptes de la sécurité sociale dans son dernier rapport (différence entre les 110 milliards de francs du prêt et les - 93 milliards de francs du fonds de roulement du régime général) existera encore lorsque la répartition interviendra, compte tenu de l'évolution toujours négativement orientée de la trésorerie de l'ACOSS depuis le 1er janvier 1994.

Il serait également intéressant de savoir si les transferts entre caisses, qui se feront essentiellement aux dépens de la caisse d'allocations familiales, prendront cependant en compte les 6 milliards de francs qui doivent toujours lui être restitués, au titre de la majoration exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire qu'elle a dû prendre en charge à l'automne 1993.

En fait, seul le résultat final de cette répartition et de ces transferts est fixé par la loi : les capitaux permanents équilibreront les actifs immobilisés au bilan de chacune des branches des caisses nationales du régime général.

Proposition de votre commission des Finances :

Au présent article, votre commission vous propose d'adopter un amendement rédactionnel de clarification qui met en avant l'objectif recherché et distingue bien l'opération de répartition des mouvements de transferts.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi rédigé.

ARTICLE 5

Compensation par le budget de l'Etat de certaines mesures d'exonération de cotisations sociales

Cet article tend à imposer à l'Etat une obligation non générale de compenser les exonérations de cotisations sociales qu'il décide.

1. La question de la compensation des exonérations de cotisations s'inscrit dans le débat sur les «charges indues»

Depuis que le régime général connaît des difficultés financières, un débat s'est engagé, souvent assez âpre, sur la question des «charges indues» qui grèveraient ses comptes et compromettraient ainsi pernicieusement son équilibre. Ce débat porte essentiellement sur trois questions :

- **Les transferts du régime général vers les autres régimes de sécurité sociale.** La solidarité financière entre régimes sous la forme de la compensation démographique est très généralement admise dans son principe, mais ses modalités d'application sont beaucoup plus controversées. La non intégration des capacités contributives de chaque catégorie et la difficulté à comparer ces capacités est fréquemment relevée. Certains considèrent même que la compensation devrait être limitée aux régimes de même caractère : salariés, non-salariés, régimes spéciaux. Enfin, les régimes de sécurité sociale semblent incapables de dénombrer avec rigueur leurs effectifs de bénéficiaires, ce qui rend suspectes les bases mêmes des mécanismes de compensation démographique.

- **La seconde question est celle du partage entre prestations «d'assurance professionnelle» et prestations relevant de la «solidarité nationale».** Beaucoup préconisent de recentrer le régime général, et plus largement la sécurité sociale, sur ses principes fondateurs afin d'en rétablir l'équilibre financier. Arguant d'une analyse théorique qui présente le double avantage de la simplicité et de la cohérence intellectuelle, les partisans de cette solution distinguent, au sein de chaque branche, les «droits contributifs», qui relèveraient de l'assurance et de la solidarité professionnelle, et les «droits non contributifs» qui relèveraient de la

redistribution par l'impôt et de la solidarité nationale. C'est cette logique qui a présidé à la création du Fonds de solidarité vieillesse et à l'engagement de la fiscalisation progressive de la branche famille, et qui mériterait d'être poussée plus avant avec prudence.

• La troisième question enfin, est celle des **exonérations de cotisations sociales «imposées» aux régimes de sécurité sociale par l'Etat sans être pour autant compensées par des concours budgétaires**. Par rapport aux autres «charges indues», les exonérations de cotisations non compensées ont au moins ce mérite d'être aisément identifiables.

Le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale a établi à ce sujet le tableau suivant :

**RÉSUMÉ DES PRINCIPAUX TYPES D'EXONÉRATION DE COTISATIONS
ET DES TAUX DE PRISES EN CHARGE COMPENSÉS OU NON PAR L'ÉTAT
AU RÉGIME GÉNÉRAL EN 1993 ET EN 1994**

	Taux et types d'exonération	Taux de prise en charge compensé par l'Etat au régime général
I. - LEGISLATION ACTUELLE		
Contrats emploi-solidarité (1)	100 % des cotisations patronales	0 %
Emplois jeunes		6
Contrat de qualification	patronales ** sur la partie du salaire n'excédant pas le SMIC	100 %
Exo jeunes (2)	100 % patronales ***	90 %
Contrat d'orientation	100 % patronales**	0 %
CRE : chômeurs de longue durée, Rmistes.....	100 % patronales**	90 %
Embauche d'un premier salarié	100 % patronales	0 %
Embauche d'un 2ème et 3ème salarié	100 % patronales**	0 %
Apprentis	100 % patronales cotisations salariales*** sur bases forfaitaires	100 %
Gens de maison	100 % patronales**	0 %
Temps partiel	50 % des cotisations patronales	0 %
Associations intermédiaires (dans la limite de 750 heures par an)	100 % patronales	0 %
II. - NOUVEAUX DISPOSITIFS		
Consolidation contrats-emploi-solidarité pendant 5 ans au plus	100 % cotisations patronales	0 %
Extension embauche d'un 1er, 2ème et 3ème salarié	100 % patronales**	0 %
Nouveau temps partiel	30 % des cotisations patronales**	0 %
Contrat d'insertion professionnelle	50 % patronales**	0 %
Aide chômeurs créateurs d'entreprises	100 % charges sociales	0 %
Exo cotisations d'allocations familiales :		
Entreprises nouvelles à compter du 1er janvier 1994		
• si rémunération inférieure ou égale à 1,5 fois le SMIC	100 % patronales	
• si rémunération entre 1,5 et 1,6 fois le SMIC	50 % patronales	
Autres entreprises du 1er janvier 1993 au 31 12 1995 :		
• si rémunération inférieure ou égale à 1,1 fois le SMIC	100 % patronales	
• si rémunération entre 1,1 fois et 1,2 fois le SMIC	50 % patronales	
Association d'aide à domicile (depuis le 1er juillet 1993)	30 % patronale	0 %

* dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales, des régimes de prévoyance et de retraite complémentaire

** dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales

*** dues au titre des assurances sociales, des accidents du travail, des allocations familiales, de l'assurance chômage et des retraites complémentaires

(1) CES : L'Etat prend en charge 65 % de la rémunération brute calculée sur la base du SMIC, et 85 % pour des publics en difficulté

(2) Exo jeunes : L'Etat prend en charge 100 % des cotisations patronales pendant 12 mois et 50 % pendant les 6 mois suivants sur le salaire inférieur ou égale à 120 % du SMIC.

Comme on peut le constater au vu de ce tableau, les mesures d'exonérations de cotisations sociales compensées par le budget de l'Etat sont plutôt l'exception que la règle. Par ailleurs, la logique qui a présidé jusqu'alors aux choix de compenser ou de ne pas compenser n'est pas aisément discernable.

Au total, la commission des comptes de la sécurité sociale a évalué, pour le régime général, les exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'Etat à 25,6 milliards et les exonérations non compensées, plus nombreuses mais moins coûteuses, à 11,3 milliards pour 1994.

2. Le principe de compensation posé par cet article constitue un indéniable progrès, même si sa portée devra encore être précisée :

L'article 5 du présent projet de loi crée un titre nouveau, intitulé «Prise en charge par l'Etat de certaines cotisations de sécurité sociale», au sein du titre II du Livre Ier du code de la sécurité sociale.

Ce titre nouveau ne comporte qu'un seul article L. 131-7 qui prévoit que, à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, donnera lieu à compensation intégrale *"toute nouvelle mesure d'exonération de portée générale, même partielle, de cotisations de sécurité sociale"*.

Cet article L. 131-7 semble ainsi donner satisfaction à une ancienne revendication des partenaires sociaux qui est de voir prises en charge par le budget de l'Etat les exonérations de cotisations sociales décidées par le Gouvernement avec l'accord du Parlement, qui sont assimilables à une dépense fiscale.

Cet article n'a cependant pas une portée générale.

• Tout d'abord, il exclut de son champ, pour des raisons budgétaires évidentes, toutes les mesures d'exonération déjà acquises, en ne disposant que pour *"les nouvelles mesures d'exonération"*.

Or, l'interprétation qu'il convient de donner à cette expression n'est pas évidente. Par exemple, un décret n° 94-267 du 5 avril 1994 vient de porter les durées d'exonération de charges patronales afférentes aux contrats de retour à l'emploi, qui sont variables selon les bénéficiaires, respectivement de 9 à 12 mois et de 18 mois à 24 mois. Cette extension de la durée d'exonération doit-elle

être interprétée comme une mesure nouvelle, ou simplement comme la modification d'une mesure déjà existante ?

De même l'article 42 du projet de loi portant diverses mesures d'ordre économique et financier, qui viendra bientôt en discussion devant le Sénat, proroge les contrats d'adaptation et d'orientation, qui ouvrent droit à des exonérations de cotisations sociales et sont reconduits d'année en année. Cette prorogation doit elle être assimilée à une nouvelle mesure, ou considérée comme la simple continuation d'un dispositif existant ?

• Plus douteuse encore est l'interprétation qu'il convient de donner à l'expression de "*mesure d'exonération de portée générale*" utilisée dans cet article. Ainsi, on ne voit pas très bien en quoi l'exonération liée au contrat de retour à l'emploi, qui est prise en charge à 90 % par le budget de l'Etat, serait de portée plus générale que l'exonération liée à l'embauche d'un premier salarié, qui n'est pas du tout compensée. Il est probable que l'application de ce critère flou aux dispositifs existants entraînerait des reclassements délicats, et financièrement douloureux. Ce qui augure mal de son application future aux mesures d'exonération à venir.

En fait, il semble bien que l'Etat, tout en affichant un principe louable de compensation des exonérations de cotisations sociales par son budget, ait voulu conserver sa liberté actuelle de décider ou non de la compensation des mesures d'exonération qu'il instaure.

Les propositions de votre commission des Finances :

A cet article, votre commission vous propose d'adopter un amendement qui tend à préciser que lorsque le principe de compensation trouvera à s'appliquer, il devra le faire pendant toute la durée d'existence de la mesure d'exonération concernée. En effet, l'expérience a montré que certaines mesures d'exonération ont été compensées pendant les premières années qui ont suivi leur instauration, mais ont cessé de l'être par la suite.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption du présent article, ainsi amendé.

ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 11

Rapport de la Cour des comptes au Parlement sur les organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle

1. La cour des comptes exerce un contrôle approfondi sur les institutions de sécurité sociale

• Depuis la loi n° 49-1650 du 31 décembre 1949 étendant le contrôle de la Cour des comptes sur les organismes de sécurité sociale, celle-ci a vu entrer dans son champ de compétences les institutions de protection sociale à mesure que celles-ci se sont développées.

L'exercice de ce contrôle est conforme à la vocation de la Cour des comptes : les fonds qui transitent par les organismes de protection sociale sont en effet des deniers publics, même s'ils sont juridiquement distincts du budget de l'Etat et pour une part gérés par des institutions de droit privé.

Le cinquième alinéa de l'article premier de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes dispose qu'*«elle contrôle les institutions de la sécurité sociale»*.

Pour les caisses nationales de sécurité sociale, qui sont des établissements publics administratifs, le contrôle de la Cour des comptes s'exerce dans le cadre de droit commun de sa juridiction sur les comptables publics et de son droit de vérification sur pièce et sur place de la régularité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques.

Pour les organismes de sécurité sociale de droit privé, sa compétence, qui découle déjà de l'alinéa précité, est encore précisée par l'article 7 de la loi du 22 juin 1967, qui dispose :

«Sont soumis au contrôle de la Cour des comptes tous les organismes de droit privé jouissant de la personnalité civile ou de l'autonomie financière, qui assurent en tout ou en partie la gestion d'un régime légalement obligatoire :

- d'assurance couvrant la maladie, la maternité, la vieillesse, l'invalidité, le décès, les accidents du travail et les maladies professionnelles ;

- de prestations familiales.

Les unions et fédérations desdits organismes sont soumises au même contrôle.»

• Cette disposition constitue la base légale du titre V du décret n° 85-199 du 11 février 1985 relatif à la Cour des comptes», qui est consacré au contrôle de la sécurité sociale. Ces dispositions réglementaires instaurent un **dispositif de contrôle spécifique**, qui fait appel à des **comités départementaux d'examen des comptes de la sécurité sociale (CODEC)**, qui assistent la Cour des comptes dans sa mission.

L'article 44 de ce décret prévoit que les comptes annuels des organismes mentionnés à l'article 7 de la loi du 22 juin 1967 sont vérifiés, sous la surveillance de la Cour des comptes, pour l'ensemble des activités de ces organismes, par les CODEC. Il prévoit également que l'autorité de tutelle statue sur l'approbation de ces comptes après avis des CODEC.

L'article 46 du même décret prévoit que les CODEC adressent chaque année à la Cour des comptes des rapports d'ensemble résumant leurs observations sur la gestion financière des organismes de leur ressort.

Chaque CODEC est présidé par le trésorier-payeur général et réunit le directeur régional des affaires sanitaires et sociales, le directeur régional du travail et de l'emploi, ainsi éventuellement qu'un représentant du ministère de tutelle, lorsqu'ils examinent les comptes d'un organisme qui ne relèvent ni du régime général, ni du régime agricole. (article 1er du décret n° 86-968 du 8 août 1986 relatif à la vérification des comptes de la sécurité sociale).

2. Elle doit contribuer davantage à l'information du Parlement dans ce domaine.

• En vertu du dernier alinéa, l'article 48 de la Constitution, *«la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances.»*

En application de cette disposition constitutionnelle, l'article 10, alinéa 1, de la loi du 22 juillet 1968 précité prévoit que la Cour des comptes établit et adresse au Parlement un rapport sur chaque projet de loi de règlement, et l'article 11 de la même loi prévoit que le rapport public annuel adressé par la Cour au Président de la République est présenté au Parlement.

Par ailleurs, les alinéas 2 et 3 de cet article prévoient, d'une part, que *«le Premier président peut donner connaissance aux*

commissions des finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle», d'autre part, que «la Cour des comptes procède aux enquêtes qui lui sont demandées par les commissions des finances du Parlement sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle.»

Ce cadre juridique autorise déjà une contribution efficace de la Cour des comptes sur les finances sociales. Les rapports publics annuels, notamment, comportent presque toujours une partie consacrée aux organismes de sécurité sociale, qui n'est pas la moins commentée.

• Votre commission estime cependant opportun, puisque l'on nous propose d'instituer un débat régulier au Parlement sur les comptes des régimes de sécurité sociale, de renforcer encore la contribution de la Cour des comptes à l'information du Parlement dans ce domaine.

C'est pourquoi elle vous demande d'adopter un amendement qui insère dans le présent projet de loi un article additionnel de façon à compléter l'article 10 de la loi du 22 juin 1967 par un alinéa relatif à la transmission chaque année au Parlement d'un rapport sur les comptes des organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour.

Ce rapport pourrait être l'un des rapports thématiques dont le Premier président de la Cour des comptes, M. Pierre Joxe, a souhaité le développement lors de son audition devant votre commission des finances, le 19 avril dernier. Il pourra être éventuellement complété par les observations des autorités de tutelle des organismes de sécurité sociale, comme le rapport public annuel, et comportera en annexe les avis émis par les CODEC. Actuellement, ces avis sont le plus souvent d'un intérêt limité parce qu'un peu trop succints : le fait de les rendre publics ne pourra qu'inciter les CODEC à les étoffer.

↳ Votre Commission vous demande d'adopter cet amendement qui insère un article additionnel avant l'article 11.

ARTICLE 11

Débat annuel au Parlement sur les régimes de sécurité sociale

Cet article propose l'organisation d'un débat annuel, durant la session d'automne et avant l'adoption de la loi de finances initiale, sur la base d'un rapport détaillé présenté par le Gouvernement et portant sur les régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

1. Un débat déjà prévu par de multiples dispositions légales, qui n'ont cependant jamais été appliquées

Cette proposition de débat annuel, bien qu'elle ait pu être dénoncée ici ou là comme un empiètement du Parlement sur les attributions des partenaires sociaux ou le signe d'une «étatisation rampante» de la sécurité sociale, est pourtant loin d'être une nouveauté. Des débats tout à fait analogues sont en fait déjà prévus par de multiples dispositions légales, certaines assez anciennes.

• Ainsi, le dernier paragraphe de l'article 2 de la loi du 31 juillet 1968 portant ratification des ordonnances sur la sécurité sociale de 1967 dispose :

«Le Parlement sera saisi, chaque année, lors de la première session ordinaire, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente.»

Le rapport devra, le cas échéant, préciser les compensations à établir et les mesures à prendre de façon à ce que l'évolution ultérieure s'insère dans le cadre défini par le Plan pour ce qui concerne tant chacune des grandes catégories de prestations sociales que les équilibres généraux économiques et financiers.»

• De même, l'article 2 de la loi de finances pour 1980 dispose :

«Dans le cadre des dispositions constitutionnelles, organiques et législatives en vigueur, le Parlement se prononce chaque année sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la nation pour l'exercice budgétaire en cours, et ce à partir de 1980.»

• Enfin, l'article 135 de la loi de finances pour 1991 dispose :

«Chaque année, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la protection sociale faisant apparaître l'état et l'évolution des recettes et des dépenses des différents régimes de protection sociale et d'aide sociale et indiquant l'assiette et le produit de la contribution sociale généralisée. Ce rapport fera l'objet d'un débat.»

Comme chacun sait, aucune de ces dispositions successives n'a été appliquée.

En fait, depuis 1958, seules ont connu une application effective les dispositions :

- de la loi du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les français, invitant le Gouvernement à fournir au Parlement des éléments statistiques mettant en évidence l'effort social de la Nation au cours des trois années précédentes ;

- du décret du 22 mars 1979 portant création d'une **Commission des comptes de la sécurité sociale**, à laquelle participent huit parlementaires (quatre députés et quatre sénateurs), et appelée à rendre un rapport bi-annuel sur les comptes des régimes obligatoires de sécurité sociale.

2. Un débat légitimement réclamé par les parlementaires :

Une telle absence de débat sur l'évolution de la protection sociale au Parlement est de moins en moins justifiable, alors que les montants concernés ont largement dépassé le volume du budget de l'État.

• Certes, le Parlement ne dispose en la matière que de pouvoirs constitutionnellement limités. En vertu de l'article 34 de la Constitution, il *«détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale»*. Le Parlement ne détermine donc ni les taux de cotisations, ni le montant des prestations, ces responsabilités incombant au pouvoir réglementaire. Ce partage des compétences aboutit parfois à des situations paradoxales, le Parlement étant conduit à débattre des mesures sociales sans pouvoir en contrôler certains paramètres fondamentaux. Nul ne songe pour autant à revenir sur ce partage.

En revanche, rien ne saurait justifier que le Parlement continue à ne disposer que d'une information aussi parcellaire à ce sujet.

• Le Comité des sages, dans son rapport rendu public en octobre 1987, à l'issue des états généraux de la sécurité sociale, avait pris une position très claire sur ce point :

« Dans une société démocratique, il appartient aux Français de décider solennellement, par le truchement de la représentation nationale, de l'opportunité de payer -ou non- le prix du maintien des libertés que ménage à tous -professionnels et patients- l'organisation actuelle de notre système de santé, d'assumer -ou non- les conséquences financières de l'inadaptation de leurs régimes de retraites à l'évolution de la situation démographique ou économique, d'accepter -ou non- les charges résultant d'une politique familiale ambitieuse.

On ne saurait mieux dire.

En conséquence de quoi, le Comité des sages a proposé l'institution d'un mécanisme solennel de vérification annuelle de l'adéquation de l'évolution de la sécurité sociale à son environnement.

• De son côté, le Parlement n'est pas resté inerte et s'est saisi de la question pour tenter de prendre enfin des dispositions susceptibles d'instaurer effectivement un débat sur les finances sociales.

1. Dès le 8 décembre 1987, une proposition de loi était adoptée en ce sens par les deux chambres, à l'initiative du député Michel d'Ornano.

Elle fut toutefois invalidée par le Conseil constitutionnel (DC n° 87-234 du 8 janvier 1988), qui a considéré qu'elle ne pouvait pas valablement se rattacher, ainsi qu'elle y prétendait, au dernier alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui prévoit que ses dispositions *« pourront être précisées et complétées par une loi organique. »*

2. Votre rapporteur pour avis avait tiré les conséquences de cette décision en présentant à la fin de 1992 deux propositions de loi couplées (n° 190 et n° 191, 1992-1993), l'une complétant la Constitution afin d'y inscrire une procédure *ad hoc* de débat au Parlement sur les comptes des régimes sociaux, l'autre, de portée simplement législative, mettant en forme cette procédure.

3. Enfin, dans sa récente proposition de loi (n° 383, 1993-1994) la commission des affaires sociales du Sénat a donné sa préférence à la voie organique, moins lourde à mettre en oeuvre.

Les propositions de lois d'origine parlementaire ci-dessus évoquées prouvent bien que la mesure proposée par le présent article était très attendue.

3. La proposition du Gouvernement pourrait constituer un premier pas vers l'institutionnalisation nécessaire de ce débat :

L'article 11 du présent projet de loi propose d'organiser chaque année au Parlement un débat sur la base d'un rapport sur les comptes sociaux.

• La vraie question est ici de savoir s'il peut constitutionnellement y avoir vote à l'issue de ce débat, compte tenu, d'une part, du partage des compétences entre l'exécutif et le législatif en matière de sécurité sociale, d'autre part, des prérogatives du Parlement limitées par l'autonomie de gestion des caisses de sécurité sociale. Le Gouvernement considère que cela est rendu possible parce que cette procédure vient se greffer sur un article déjà existant du code de la sécurité sociale.

L'article L. 111-4, qui est en fait la codification de l'article 2 de la loi de finances pour 1980, dispose que *« dans le cadre des dispositions constitutionnelles, organiques et législatives en vigueur, le Parlement se prononce chaque année sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation »*. Or, le verbe *« se prononce »* implique sans doute possible qu'il y a vote. L'article 11 du présent projet de loi prétend donc simplement faire application pour la première fois d'une disposition cadre déjà existante.

• Votre rapporteur pour avis a jugé bon, sur cette question à la fois complexe et fondamentale, de consulter de façon informelle M. Jacques Larché, en sa qualité de président de la commission des lois. Dans son aimable réponse, ce dernier estime, tout d'abord, qu'il n'est pas certain que le nouveau-mécanisme proposé aura plus de force juridique que les précédents :

« Les limites du dispositif proposé tiennent précisément à ce qu'il s'analyse comme une sorte de double injonction : une injonction au Gouvernement, en l'obligeant à déposer un rapport, et une injonction au Parlement, en prescrivant qu'il en débattenne et se prononce. Comme dans le cas de

l'article L. 111-4 du code de la sécurité sociale, cette double injonction pourrait fort bien demeurer sans effet, pour peu que le Gouvernement ou le parlement refusent d'y donner suite.»

Dans un deuxième temps, le président Jacques Larché émet un doute sur la portée juridique du vote que le Parlement serait appelé à émettre :

« Actuellement, le Gouvernement est déjà fondé à organiser un débat dans le cadre des 1er et 4e alinéas de l'article 49 de la Constitution, sur la base d'une déclaration de politique générale. Sur ce plan, le texte du projet de loi ne propose donc pas de réelle novation.

En revanche, on perçoit mal le cadre constitutionnel du vote que les assemblées seraient appelées à émettre à l'issue du débat.

La Constitution ne prévoit en effet que trois types de votes parlementaires : le vote sur des textes de nature législative, le vote portant sur la mise en cause de la responsabilité du Gouvernement dans le cadre de l'article 49 de la Constitution, et désormais, le vote des résolutions européennes.»

• Effectivement, au cours de son audition devant la commission des affaires sociales du Sénat, Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la santé et de la ville, a clairement indiqué que le vote ne portera pas sur le rapport même, mais devra être assimilé à une approbation des orientations du Gouvernement dans ce domaine particulier, à l'issue d'une « déclaration de politique sociale » simplement étayée par le rapport.

Ainsi, il semble bien que les dispositions de l'article 11 du présent projet de loi ne soient juridiquement acceptables que parce qu'elles ne lient ni le Gouvernement, ni le Parlement, qui resteront comme auparavant libres d'organiser ou non ce débat.

C'est pourquoi votre rapporteur pour avis, qui ne doute pas de la volonté réelle du Gouvernement d'appliquer les dispositions qu'il nous propose aujourd'hui, continuera cependant à plaider pour une véritable institutionnalisation à terme de ce débat, considérant que ses propres propositions de loi de 1992, qui méritent certes d'être discutées, restent d'actualité.

4. Le rapport qui servira de base au débat doit s'appuyer sur des documents comptables incontestables.

Du point de vue formel, le rapport présenté par le Gouvernement comportera, d'une part, un volet rétrospectif et prévisionnel purement technique (qui correspond aux 1° et 2° du rapport) et, d'autre part, un volet plus normatif, qui présentera des scénarios d'évolution en fonction des objectifs politiques affichés par le Gouvernement (qui correspond aux 3° et 4° du rapport).

Enfin, seront annexés au corps du rapport :

1° l'effort social de la Nation, état actuellement rattaché à la loi de finances ;

2° un «*état mettant en évidence la place des dépenses sociales dans les équilibres généraux économiques et financiers*», qui devrait s'appuyer sur le compte satellite de la protection sociale, existant déjà dans les comptes de la nation ;

3° l'avis des conseils d'administration des caisses nationales du régime général (cette annexe a été ajoutée au projet de loi à la demande expresse des partenaires sociaux).

Il manque cependant à ces annexes des documents comptables incontestables, nécessaires pour garantir la rigueur du débat. Deux annexes correspondent à l'intervention de deux institutions différentes et complémentaires : la Cour des comptes contrôle et arrête les comptes. Elle ne peut donc le faire que pour les exercices passés et au plus tôt pour l'année n - 2. Ce qui revient à dire que si le débat sur la sécurité sociale est instauré en octobre 1995, il sera demandé à la Cour des comptes de présenter un rapport d'ensemble des organismes de sécurité pour l'exercice 93.

La commission des comptes, pour sa part, est chargée, sur la base des documents que lui transmettent les administrations, d'analyser les comptes de l'année écoulée, de l'année en cours, et de faire des projections pour l'exercice suivant. Il s'agit en l'espèce de comptes provisoires et de projections qui sont fondées sur les analyses et les hypothèses de la commission des comptes de la Nation.

En tout état de cause, un préalable s'impose pour avoir une vision globale, exhaustive et viable des comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale, c'est l'adaptation et la mise en oeuvre et la généralisation des principes de base du plan comptable général, afin que toutes les comptabilités soient établies en droits constatés.

Proposition de votre commission des Finances :

A cet article, votre commission vous propose d'adopter tout d'abord un amendement rédactionnel, qui précise que le rapport mentionné est établi et présenté par le Gouvernement.

Elle vous propose d'adopter un second amendement qui tend à donner à ce rapport des bases incontestables, en y joignant en annexe le dernier rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, ainsi qu'un rapport thématique de la Cour des comptes consacré aux organismes de protection sociale.

Votre commission a donné un avis favorable à l'adoption de cet article ainsi amendé.

ARTICLE 12

Elévation au rang légal de la Commission des comptes de la sécurité sociale

Cet article vise à donner un statut légal à la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui relève pour l'instant du décret simple.

1. La commission des comptes de la sécurité sociale a amplement mérité de voir son statut réglementaire haussé au rang légal

• Depuis sa création en 1979, la commission des comptes de la sécurité sociale n'a pas d'autre existence que réglementaire.

Dans sa forme actuelle, elle est organisée par le décret n° 87-441 du 23 juin 1987 relatif à la composition, aux attributions et au fonctionnement de la commission des comptes de la sécurité sociale, codifié aux articles D.114-1 à D.114-3 du code de la sécurité sociale.

Aux termes des deuxième et troisième alinéas de l'article D.114-3, la commission *« reçoit communication des comptes des régimes de sécurité sociale établis pour l'année antérieure et des comptes prévisionnels établis pour l'année en cours et l'année suivante par les directions compétentes des ministères concernés, qui assistent aux séances de la commission.*

La commission prend en outre connaissance des comptes définitifs et prévisionnels, établis dans les mêmes conditions, des régimes complémentaires de retraites rendus obligatoires par la loi.»

• La commission des comptes de la sécurité sociale est placée sous la présidence du ministre chargé de la sécurité sociale. Sa composition variée en fait un organisme très représentatif, puisqu'elle comprend les 48 membres suivants :

- 4 députés et 4 sénateurs, désignés par les présidents de leurs assemblées respectives ;

- 1 membre du Conseil Economique et Social, désigné par le président du Conseil Economique et Social ;

- 1 magistrat de la Cour des comptes, désigné par le premier président de la Cour ;

- 12 représentants d'organisations professionnelles syndicales et sociales désignés à raison de 5 par les organisations syndicales de salariés les plus représentatives, 3 pour le CNPF, 1 pour la CGPME, 1 pour la FNSEA, 1 par l'assemblée permanente des chambres des métiers, et 1 pour l'UNAF ;

- les présidents de 12 organismes d'assurances sociales parmi les principaux (ACOSS, CNAM, CNAVTS, CNAF, MSA, CNAVPL, ORGANIC, CANAM, CANCAVA, AGIRC, ARRCO, Fédération nationale de la mutualité française), plus 1 représentant des autres régimes désignés après entente entre les présidents des institutions intéressés, à défaut, par le ministre chargé de la sécurité sociale ;

- le président du Centre national des professions de santé ;

- 3 représentants désignés par les organisations professionnelles de médecins ;

- 3 représentants des établissements de soins, désignés par le ministre chargé de la sécurité sociale ;

- 6 personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de la sécurité sociale.

Le présent projet vient fixer dans la loi les catégories des membres de la commission, ce qui est un gage d'indépendance.

• La commission des comptes de la sécurité sociale est en outre dotée d'un **secrétaire général permanent**, nommé par le ministre chargé de la sécurité sociale, qui assure l'organisation de ses travaux ainsi que l'établissement de ses rapports bisannuels. Son existence restera d'ordre réglementaire.

« Votre rapporteur pour avis tient ici à rendre hommage au titulaire actuel de la fonction, M. Jean Marmot, ainsi qu'à son équipe, qui élaborent avec constance, dans des conditions matérielles et des délais difficiles, un rapport de haute tenue et de grande qualité technique. La fonction de secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale mérite certainement d'accéder, elle aussi, à l'existence légale.

• **L'article L.111-4 nouveau proposé par le présent article confirme légalement, par son premier alinéa, la mission actuelle de la Commission des comptes de la sécurité sociale, qui est de présenter les comptes des régimes de sécurité sociale. Il la précise en outre, par son deuxième alinéa, sur deux points :**

1. **La commission devra se voir présenter chaque année un bilan des relations entretenues entre, d'une part le régime général, et d'autre part l'Etat et les autres institutions et organismes de prévoyance. En pratique, ce bilan est déjà assez régulièrement fait dans les rapports. Mais il mérite d'être rendu plus systématique et précisé. En particulier, votre commission des finances tient à ce que ce bilan soit l'occasion d'une réflexion approfondie sur le partage entre contributif et non-contributif, préalable à l'engagement d'autres réformes dans la ligne de ce qui a été fait avec la création du fonds national de solidarité vieillesse. Elle estime que ce partage constitue un préalable essentiel à une diminution sélective des charges du régime général, partant, du respect par chaque branche de son obligation de gestion en équilibre ;**

2. **La commission se trouve par ailleurs expressément chargée d'établir chaque année un bilan de l'application des dispositions de l'article L.131-7 du code de la sécurité sociale, créé par le présent projet de loi, et relatif au principe de compensation par le budget de l'Etat des mesures nouvelles d'exonération de cotisations de sécurité sociale. Compte tenu de ce qui a été dit précédemment sur la formulation alambiquée de cet article L.131-7, ce bilan ne sera pas inutile pour y voir un peu plus clair. Il permettra de préciser l'interprétation qui en sera faite par le Gouvernement, en accord avec le Parlement, et contribuera à faire en sorte qu'une part significative des mesures d'exonérations soit effectivement compensée à l'avenir.**

• **Enfin, il apparaît tout à fait opportun de compléter cet article de façon à rendre plus régulières les réunions de la commission des comptes de la sécurité sociale. Actuellement, l'article D.114-3 du code de la Sécurité prévoit simplement, à son premier alinéa, que « la commission se réunit au moins deux fois par an, à l'initiative de son président ». Rappelons ici que le président de la commission est le ministre chargé de la sécurité sociale.**

Or, l'expérience a montré que ces réunions bi-annuelles étaient en pratique assez erratiques. Les gouvernements, de quelque bord qu'ils soient, ont trop souvent eu la tentation de reporter à l'excès, ou au contraire de hâter abusivement les deux réunions de la commission, qui ont lieu essentiellement au début de l'été et en fin d'année. Cette irrégularité dans les dates rend beaucoup plus difficile le travail de la commission, et son secrétaire général a beaucoup de

mérite de réussir à établir des rapports aussi solides dans les délais qui lui sont impartis.

Il serait donc souhaitable que la commission des comptes de la sécurité sociale puisse inscrire ses travaux dans un calendrier plus régulier, à l'instar de la commission des comptes de la Nation. Il suffit de définir précisément les périodes durant lesquelles les deux réunions obligatoires de la commission doivent se tenir. Ce calendrier devra veiller à mettre en concordance les réunions de la commission avec l'établissement des comptes de la Nation provisoires, qui constituent le cadre de ses prévisions, ainsi qu'avec le débat parlementaire instauré par cette loi.

2. Sa mission est compliquée par l'hétérogénéité et l'archaïsme des méthodes comptables de la sécurité sociale.

• Depuis qu'elle a commencé de se pencher sur les comptes des organismes de sécurité sociale, la commission des comptes a pu constater que leur présentation est obscurcie par leur manque d'homogénéité et par leur particularisme. En fait, il ne se passe guère d'année sans qu'elle ne déplore cet état de fait dans l'un de ses rapports.

En effet, tous les régimes obligatoires de sécurité sociale ne sont pas tenus de mettre en oeuvre le même plan comptable, et en pratique, ils ne respectent pas les mêmes principes comptables fondamentaux, notamment en ce qui concerne le fait générateur de comptabilisation des produits et des charges.

Ainsi, les régimes complémentaires obligatoires de retraite des salariés et les différents régimes gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations comptabilisent leurs opérations selon le principe du droit constaté, c'est-à-dire dès la naissance de la créance ou de la dette.

En revanche, et à l'exception des gestions dites budgétaires, le régime général comptabilise ses opérations (et donc spécialement celles relatives à la gestion technique des risques) selon les encaissements ou décaissements effectivement constatés au cours d'une année donnée.

Or, "si ce mode de comptabilisation est une application exacte des dispositions du code de la Sécurité sociale, il n'est conforme ni au plan comptable général en vigueur dans notre pays, ni aux

pratiques internationales en usage tant en matière de comptabilité publique ou privée".

En conséquence, l'établissement des comptes consolidés de l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale s'avère assez approximatif. La consolidation des comptes, qui nécessite une présentation homogène des comptes des différents organismes sociaux, n'est d'ailleurs prévue par aucun texte.

Afin de pouvoir présenter à la commission des comptes de la sécurité sociale des comptes ayant un minimum d'homogénéité et de cohérence, les administrations compétentes sont donc contraintes, en pratique, à retraiter les comptes des organismes ou gestions tenus en droits constatés pour les adapter selon le principe des encaissements-décaissements appliqué au régime général.

Comme le souligne donc la commission des comptes de la sécurité sociale :

"Cette situation est à l'origine de déplorables confusions. Les partenaires sociaux, en tant qu'administrateurs du régime général, approuvent dans leurs organismes des comptes qui font apparaître comme résultat une variation de fonds de roulement. En tant qu'administrateurs des régimes complémentaires, ils débattent du résultat net (au sens comptable du terme). Enfin, en tant que membres de la commission des comptes de la sécurité sociale, les partenaires sociaux discutent des résultats d'ensemble sous la forme de solde des opérations courantes, lequel est, bien sûr, différent de la variation de fonds de roulement ou du résultat net. Les journalités et l'opinion publique reçoivent donc une série de résultats non homogènes et non identiques selon l'émetteur".

• Par ailleurs, en ce qui concerne les comptes du seul régime général, il convient également de souligner qu'**aucun bilan ou compte annuel de résultats consolidés de l'ensemble des branches du régime général n'est actuellement établi**. Les plans comptables des différents organismes ne sont, à ce stade, ni totalement homogènes, ni totalement satisfaisants concernant la description de la gestion technique des risques.

Pour comptabiliser leurs opérations les plus importantes (gestion technique des risques), les caisses du régime général sont en effet tenues, en application des dispositions du Code de la sécurité sociale, de respecter le principe de l'encaissement-décaissement (c'est-à-dire d'enregistrer les créances et les dettes au moment de leur règlement financier, et non au moment de leur naissance). En conséquence, leur comptabilité, limitée à une simple comptabilité de caisse, ne décrit, par exemple, ni les cotisations appelées par les

URSAFF mais non encaissées, ni les dettes contractées par les caisses mais non payées (par exemple, les feuilles de soins reçues mais non liquidées).

Ainsi, *"quels que puissent être le dévouement et la compétence des agents comptables des organismes du régime général, les comptes qu'ils établissent apparaissent abscons du fait des règles qu'ils sont tenus de respecter"*.

D'une manière générale, *"les conditions actuelles d'élaboration des comptes définitifs du régime général entretiennent inutilement la confusion sur les résultats des différentes branches et des différents exercices annuels et nourrissent des polémiques stériles sur les "dettes patronales" et les "créances du régime général sur l'Etat"*.

• Consciente de ces imperfections, la commission des comptes de la sécurité sociale avait demandé, et obtenu, la **constitution d'un groupe de travail, présidé par M. Robert Mazars, et chargé d'examiner les différents problèmes méthodologiques affectant l'établissement et la consolidation des comptes définitifs des organismes de sécurité sociale. Ce groupe de travail a rendu publiques ses conclusions en décembre 1990.**

Principales recommandations du rapport Mazars

Dans son rapport de décembre 1990, le groupe de travail, présidé par M. Mazars, après avoir constaté la diversité des modes de comptabilisation des opérations des organismes de sécurité sociale et leur inadaptation à la démarche de consolidation de ces comptes, exprime le souhait que soient retenus les principes suivants :

1. Comptabilisation des opérations des organismes de sécurité sociale en droits constatés, selon le principe posé par le plan comptable général de 1982.

La mise en oeuvre de ce principe devra, de l'avis du groupe, se traduire par la concentration de l'impact des changements de méthodes comptables sur un seul exercice et l'établissement d'un bilan d'ouverture de cet exercice. Le code de la sécurité sociale devra être réformé en conséquence pour intégrer ce principe.

2. Généralisation d'un plan comptable revu et adapté, conforme au plan comptable général, à l'ensemble des organismes entrant dans le périmètre de consolidation des organismes de sécurité sociale et prioritairement aux caisses du régime général.

3. Fixation par instruction interministérielle, des règles et du champ de la consolidation des premier, deuxième et troisième niveaux (branche, régime, ensemble des régimes). Ce texte devrait abroger les circulaires du 30 avril 1981 et de septembre 1984.

4. Aménagement du "tableau de financement" pour permettre une analyse des variations de trésorerie, document de synthèse rendu obligatoire pour le nouveau plan comptable revu et adapté. Les dispositions appropriées devraient être prises pour assurer la continuité des exercices et la comparabilité avec la comptabilité nationale en maintenant le rôle central du "solde des opérations courantes" dans la présentation des résultats des caisses et des régimes.

Or, la mise en oeuvre de ces recommandations est restée au stade de l'étude jusqu'à aujourd'hui.

Ce retard est d'autant plus surprenant que ces recommandations n'ont pas qu'un intérêt purement technique.

En effet, comme le soulignait la commission des comptes de la sécurité sociale dans son rapport de juin 1993,

« Une des conclusions fortes du rapport Mazars a été de dire que, faute de principes comptables homogènes et incontestables, il n'existait pas une notion unique de résultat d'exercice, soit par caisse, soit pour l'ensemble du régime général.

Plusieurs concepts différents sont en effet utilisés concurremment à ce propos : celui de "variation de fonds de roulement", celui de "solde des opérations courantes"; celui de "dénivelée de trésorerie".

Une telle multiplication des concepts décrivant le "résultat" du régime général -dont aucun n'est satisfaisant- est de nature à engendrer dans l'esprit du public la plus grande confusion.

Certes, quelle que soit la solution technique retenue pour mettre un point final à ces débats, le jugement à porter sur la situation financière actuelle de la sécurité sociale dans son ensemble et sur celle de ses différentes composantes, n'en sera pas significativement modifié.

Il n'en reste pas moins que, pour donner à l'opinion publique une information pertinente et aisément compréhensible et pour bien circonscrire la responsabilité propre des différents décideurs, il paraît nécessaire de donner, aussi tôt que possible, une suite opérationnelle aux réflexions que l'on vient d'évoquer.

L'adoption de méthodes comptables claires, stables et conformes aux usages internationaux, permettrait de faire l'économie de controverses inutiles qui obscurcissent fâcheusement les débats de fond.»

Votre commission des Finances estime, quant à elle, que la mise en conformité de la présentation des comptes de la sécurité sociale avec le plan comptable général, depuis longtemps reconnue comme nécessaire, est devenue maintenant urgente. Il n'est pas concevable, en effet, que le débat que l'on envisage d'organiser chaque année devant la représentation nationale se fonde durablement sur des comptes aussi approximatifs.

Les propositions de votre commission des finances :

A l'article 12 du présent projet de loi, votre commission vous propose d'adopter quatre amendements.

Le premier prévoit que les comptes présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale le seront conformément au plan comptable dès l'exercice 1995.

Le deuxième vise à donner également une existence légale au secrétaire général de cette commission.

Le troisième tend à mentionner expressément, parmi les points que la commission des comptes de la sécurité sociale devra examiner, la question du partage entre droits contributifs et droits non contributifs.

Le quatrième tend à donner une plus grande régularité aux réunions de la commission, tout en laissant au gouvernement la liberté de fixer leur calendrier par décret.

Votre commission des Finances a donné un avis favorable à l'adoption du présent article, ainsi modifié.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 1er juin 1994 sous la présidence de M. Christian Poncelet, président la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de M. Jacques Oudin, sur les dispositions financières et comptables du projet de loi n° 417 (1993-1994) relatif à la sécurité sociale.

M. Christian Poncelet, président, a indiqué que la commission s'était saisie pour avis de cinq articles de portée financière ou comptable de ce projet de loi.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a présenté son rapport à la commission.

En réponse à M. Henri Collard, qui s'enquérail du déroulement exact du débat prévu à l'article 11 du projet de loi, M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a indiqué que cette question était de la compétence de la commission des affaires sociales saisie au fond et que sa propre préoccupation était simplement de voir des documents comptables utiles joints en annexe du rapport qui servira de référence à ce débat.

Puis, la commission a procédé à l'examen des articles relevant de sa saisine pour avis.

A l'article 4, elle a adopté un amendement visant à clarifier la rédaction de cet article.

A l'article 5, elle a adopté un amendement de précision.

A l'article 11, la commission a adopté deux amendements :

- le premier précise que le rapport sur la base duquel sera dirigé le débat est établi et présenté par le Gouvernement,

- le second y ajoute en annexe le dernier rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, ainsi qu'un rapport thématique de la Cour des Comptes.

La commission a, en conséquence de l'amendement précédent, adopté un amendement insérant un article additionnel après l'article 11, qui complète la loi du 22 juin 1967 relative à la Cour

des Comptes de façon à y faire figurer le rapport thématique mentionné ci-dessus.

En réponse à une question de M. Jean Arthuis, rapporteur général, le rapporteur pour avis a précisé qu'il n'était pas possible, en pratique, que ce rapport thématique porte sur les comptes d'un exercice plus proche que celui de l'année n - 2. Le rapporteur général a estimé injustifiable une telle inertie dans la transmission et le contrôle de comptes qui portent sur des montants supérieurs au budget de l'Etat.

A l'article 12, elle a adopté quatre amendements :

- le premier prévoit que les comptes de la sécurité sociale seront présentés conformément aux principes du plan comptable général dès l'exercice 1995.

- le premier prévoit que les comptes de la sécurité sociale seront présentés conformément aux principes du plan comptable général dès l'exercice 1995.

M. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, a précisé que cet amendement aurait pour effet d'obliger les organismes de sécurité sociale à présenter la totalité de leurs comptes en droits constatés, alors qu'actuellement la plus grande partie est présentée en paiements. Il a ajouté que, le Gouvernement refusant de s'engager sur une date aussi proche, il serait peut être préférable de reporter le délai limite pour l'entrée en vigueur de cette réforme comptable à un exercice ultérieur. M. Jean Arthuis, rapporteur général, est alors intervenu vigoureusement pour que la mise en conformité avec le plan comptable général intervienne bien dès 1995, et a estimé qu'il était du devoir de la commission de se montrer inflexible sur cette exigence de rigueur minimale.

- le deuxième amendement vise à donner une existence légale au secrétaire général permanent de la commission des comptes de la sécurité sociale.

Après qu'un débat eut lieu entre MM. Jacques Oudin, rapporteur pour avis, Camille Cabana et Paul Girod, la commission n'a pas estimé opportun de réserver cet emploi à un magistrat de la Cour des Comptes.

- le troisième amendement tend à préciser expressément que la commission des comptes de la sécurité sociale devra veiller à la façon dont s'opère le partage entre dépenses d'assurance et dépenses de solidarité,

- le quatrième tend à rendre plus régulier le calendrier des réunions de la commission des comptes de la sécurité sociale.

La commission a alors donné un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification et des articles 4, 5, 11 et 12 du projet de loi n° 417 (1993-1994) ainsi amendés.

AMENDEMENTS

ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 4

Amendement - Rédiger comme suit cet article :

Afin d'obtenir l'équilibre au 1er janvier 1994 entre les comptes d'actifs immobilisés et les comptes de capitaux permanents présents aux bilans des fonds nationaux de chacune des branches mentionnées à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale, il sera procédé à la répartition comptable, entre celles-ci, des avances accordées à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale au 31 décembre 1993. Des transferts seront également opérés, dans ce même but, entre les comptes de réserve ou de report à nouveau présents aux bilans des fonds nationaux précités. Les montants de cette répartition et de ces transferts sont fixés par un arrêté conjoint du ministre chargé de la sécurité sociale et du ministre chargé du budget, après avis des caisses nationales du régime général et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Article 5

Amendement - Compléter, in fine, le texte proposé par cet article pour l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale par les mots :

« , durant toute la durée de son application. »

Article additionnel avant l'article 11

Amendement - Avant l'article 11, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes est complété, in fine, par l'alinéa suivant :

"Chaque année, la Cour des comptes transmet au Parlement un rapport analysant les comptes de l'ensemble des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et comportant en annexe les avis émis par les comités départementaux d'examen des comptes de la sécurité sociale, éventuellement complété par ses observations aux autorités de tutelle et les réponses de celles-ci. Les comptes et les observations visés au présent article sont ceux relatifs à l'avant-dernière année précédant celle de la transmission du rapport au Parlement."

Article 11

Amendement - Rédiger comme suit le début de la première phrase du texte proposé dans cet article pour l'article L. 111-3 du code de la sécurité sociale :

« Art. L.111-3 - Un débat est organisé chaque année au Parlement lors de la première session ordinaire, avant l'adoption définitive de la loi de finances initiale, sur la base d'un rapport du Gouvernement relatif...

Amendement - Compléter, in fine, le texte proposé par cet article pour l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale, par les deux alinéas suivants :

« 4° le plus récent rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale afférent aux exercices visés au 2° ci-dessus ;

«5° le rapport mentionné au dernier alinéa de l'article 10 de la loi n° 67-483 du 22 juin 1967 relative à la Cour des comptes.»

Article 12

Amendement - Compléter le texte proposé par cet article pour le premier alinéa de l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale par la phrase suivante :

«Ces comptes seront présentés, à compter de l'exercice 1995, tant pour leurs gestions techniques que pour leurs gestions administratives, conformément aux principes du plan comptable général.»

Amendement - Après le troisième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale, insérer un alinéa ainsi rédigé :

«Elle est assistée par un secrétaire général permanent, nommé par le ministre chargé de la sécurité sociale, qui assure l'organisation de ses travaux ainsi que l'établissement de ses rapports.»

Amendement - Rédiger ainsi la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L. 114-1 du code de la sécurité sociale par les mots :

«Elle prend, en outre, connaissance des comptes des régimes complémentaires de retraite rendus obligatoires par la loi, et d'un bilan relatif aux relations financières entretenues par le régime général de la sécurité sociale avec l'Etat et tous autres institutions et organismes, qui fait notamment apparaître pour chaque branche la part non contributive de ses dépenses »

Amendement - Compléter comme suit le dernier alinéa du texte proposé par cet article pour l'article L.114-1 du code de la sécurité sociale :

«, et précise notamment les périodes au cours desquelles se tiendront les deux réunions annuelles obligatoires de la commission.»