

N° 383

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1993 - 1994

Annexe au procès-verbal de la séance du 27 avril 1994

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative à la politique sociale de la Nation.

PRÉSENTÉE

Par MM. Charles DESCOURS, Jean-Pierre FOURCADE,

Louis ALTHAPÉ, José BALARELLO, Henri BELCOUR, Jacques BIMBENET, Paul BLANC, Louis BOYER, Jean-Pierre CANTEGRIT, Jean CHÉRIOUX, Jean-Paul DELEVOYE, François DELGA, André DILIGENT, Jean DUMONT, Alfred FOY, Jean-Paul HAMMANN, Claude HURIET, André JOURDAIN, Henri LE BRETON, Marcel LESBROS, Roger LISE, Simon LOUECKHOTE, Pierre LOUVOT, Jacques MACHET, Jean MADELAIN, Max MAREST, Mme Hélène MISSOFFE, MM. Georges MOULY, Guy ROBERT, Mme Nelly RODI, MM. Bernard SEILLIER, Louis SOUVET, Pierre-Christian TAITTINGER, Martial TAUGOURDEAU, Alain VASSELE,

Senateurs.

(Renvoyée à la commission des Affaires sociales sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

Mesdames, Messieurs,

Notre système de sécurité sociale qui a, depuis 1945, contribué fortement à structurer la société française connaît depuis plusieurs années de telles difficultés qu'une réflexion en profondeur sur son avenir apparaît indispensable.

Cette réflexion est d'autant plus nécessaire que ce système se trouve confronté à une progression des dépenses sociales très supérieure à celle de la richesse nationale.

La masse financière considérable que représente la sécurité sociale, comparable à celle du budget de l'Etat, le rôle que celle-ci joue dans les équilibres économiques et l'organisation sociale conduisent depuis longtemps à regretter que le Parlement n'exerce en la matière qu'un rôle très limité.

Cette situation apparaît particulièrement insatisfaisante au regard de l'évolution du financement de la sécurité sociale qui se caractérise par un accroissement des ressources de nature fiscale consacrées à la sécurité sociale, sous forme soit de subventions du budget de l'Etat, soit de contributions fiscales affectées. Or, l'une des prérogatives fondamentales du Parlement est de voter l'impôt et d'en contrôler l'usage.

Par ailleurs, une clarification des relations entre l'Etat et la sécurité sociale et, au sein de l'Etat, des rôles respectifs du Gouvernement et du Parlement apparaît souhaitable.

En effet, actuellement, l'essentiel des responsabilités est exercé par le Gouvernement alors qu'on peut légitimement se demander si une meilleure association du Parlement à l'évolution de la sécurité sociale ne permettrait pas de mieux réguler celle-ci.

1. Le rôle limité du Parlement en matière de sécurité sociale

Si les prérogatives actuelles du Parlement dans le domaine de la sécurité sociale ne sont pas négligeables, aucune ne lui permet de porter un jugement global sur notre système de protection sociale.

Si l'article 34 de la Constitution prévoit que la loi détermine les principes fondamentaux de la sécurité sociale, le Conseil Constitutionnel a eu l'occasion, à de multiples reprises, de délimiter -trop ?- strictement l'étendue exacte de la compétence parlementaire. En 1985, lors de la refonte du code de la sécurité sociale, il a déterminé ce qui devait relever respectivement de la loi et du règlement. Ainsi, la compétence du Parlement s'étend principalement aux matières suivantes :

- . le champ d'application des régimes de sécurité sociale,
- . la compétence des organismes de sécurité sociale et les attributions de leur conseil d'administration,
- . les dispositions relatives aux principes et aux conditions d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les caisses,
- . les principes relatifs aux prestations, c'est-à-dire la création d'une catégorie de prestation, la détermination d'une catégorie de bénéficiaires, la définition de la nature d'une condition d'attribution (par exemple condition d'âge, de durée d'assurance, de ressources),
- . les principes relatifs aux cotisations (création d'une cotisation, détermination de son assiette, cas d'exonération).

A l'occasion de l'examen de textes législatifs et en particulier, le cas de celui des projets de loi portant diverses mesures d'ordre social, le Parlement est régulièrement conduit à se prononcer sur les dispositions influant directement sur le niveau de la protection sociale. Cependant, ces interventions sont parcellaires et il est très souvent difficile d'en mesurer pleinement les conséquences financières, ainsi que de les relier à l'évolution globale des structures ou des comptes des différents régimes.

Quant au contrôle financier du Parlement, il s'exerce en premier lieu lors de l'examen des crédits de protection sociale figurant au budget de l'Etat. Ceux-ci se répartissent en deux catégories :

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

. les prestations directement prises en charge par l'Etat (revenu minimum d'insertion, allocation aux adultes handicapés, aide personnalisée au logement ...).

La procédure budgétaire ne permet toutefois pas un examen d'ensemble des crédits, dispersés entre plusieurs fascicules différents et noyés dans la masse du budget de chaque ministère dont ils relèvent. De surcroît, l'évolution de ces crédits résulte souvent de décisions totalement extérieures au budget. Ainsi, les subventions d'équilibre versées à certains régimes ne font que prendre acte des déficits successifs, sans que le Parlement soit informé ou puisse agir sur les causes de ces déficits.

Seul le Budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) est soumis à l'appréciation et à l'examen approfondi du Parlement. La création de budgets annexes est cependant, en vertu de la loi organique 1992 du 2 janvier 1959 réservée *"aux opérations financières de services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personne morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement de prix"*, ce qui en limite l'extension

Enfin, le Parlement se prononce sur la nature des impôts ou taxes affectées destinés à financer les régimes sociaux, tels que la contribution sociale généralisée dont le produit avoisine 90 milliards de francs. Les conditions dans lesquelles le Parlement se prononce, bien souvent dictées par l'urgence, ne lui permettent pas d'appréhender les conditions générales de l'équilibre financier des régimes sociaux.

2. Le renforcement souhaitable du rôle du Parlement dans le contrôle des objectifs et du financement de notre protection sociale

On constate en premier lieu que de nombreuses dispositions législatives, notamment incluses dans le code de la sécurité sociale, posent déjà le principe d'un vote parlementaire annuel sur les comptes prévisionnels des régimes de base de sécurité sociale mais qu'elles ne sont pas ou limitativement respectées.

De même, ni les dispositions de la loi du 31 juillet 1968 (loi de ratification des ordonnances de 1967) prévoyant le dépôt, lors de la première session ordinaire du Parlement, d'un rapport retraçant l'évolution financière des différentes prestations sociales lors de l'année précédente, ni la disposition de la loi de finances pour 1980 prévoyant un vote annuel sur l'évolution des recettes et des dépenses constituant l'effort social de la Nation, ni l'article 135 de la loi de finances pour 1991 (qui a institué la contribution sociale généralisée) fixant le principe d'un rapport et d'un débat annuel sur les finances sociales n'ont été appliqués à ce jour.

La principale initiative d'origine parlementaire sur ce sujet s'est heurtée, quant à elle, à la censure du Conseil Constitutionnel. A propos de la loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de sécurité sociale présentée par Michel d'Ornano, qui prévoyait notamment que *"le Parlement est saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales qui porte approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale"*, le Conseil a estimé que ces dispositions n'avaient pas *"pour objet la détermination des matières qui sont du domaine de la loi"* mais qu'elles étaient *"afférentes à la procédure législative"* et a déclaré cette loi organique non conforme à la Constitution.

Pour autant, l'opportunité d'un renforcement du rôle du Parlement en matière de sécurité sociale n'est pas contestable pour plusieurs raisons :

Premièrement, il est clair que notre système de sécurité sociale est en train de se transformer. Le Parlement doit se prononcer sur les mutations en cours ou à venir conformément aux compétences que lui reconnaît la Constitution, d'autant plus que cette évolution porte notamment sur le financement des régimes par des ressources à caractère fiscal et que c'est au Parlement de "voter l'impôt".

Deuxièmement, le poids des prélèvements sociaux (plus de 2.000 milliards de francs !) justifie un arbitrage national car il réduit d'autant l'effort financier qui peut être engagé au profit d'autres

fonctions collectives, telles que l'éducation, la recherche, le logement, les investissements productifs, etc.

Troisièmement, même si le Gouvernement parvient progressivement à séparer le secteur contributif et le secteur non contributif, tout système qui en découlera nécessitera une instance de régulation.

Enfin, il est indispensable que le pays se fixe des objectifs à moyen ou long terme avec une vision d'ensemble pour sortir de cette gestion "à vue" qui, notamment en matière d'assurance-maladie, conduit à des gaspillages et à des inégalités.

3. Le contenu de la présente proposition de loi organique

Sur la forme, il s'agit d'une proposition de loi organique qui, par sa portée et les conditions de son adoption, constitue une contribution au débat décisif qui sera engagé bientôt dans le cadre de la préparation du Livre blanc sur l'assurance maladie autant qu'à la réflexion entreprise sur la réforme institutionnelle souhaitée par le Premier ministre. Elle n'est donc pas exclusive de la proposition faite par le Gouvernement de procéder à l'organisation d'un débat sur les objectifs de la sécurité sociale, suivi d'un vote, dès l'automne prochain.

Quant au fond, cette proposition comporte sept articles divisés en trois titres :

- l'article premier (titre I) prévoit l'examen chaque année par le Parlement, au cours de la session d'automne (c'est-à-dire la première session ordinaire), d'un projet de loi intitulé "projet de loi relatif à la sécurité sociale". Il indique que ce projet sera préparé et donc défendu par le ministre chargé de la sécurité sociale. Ceci implique -il convient de le souligner- que l'examen de ce texte sera totalement indépendant de celui du projet de loi de finances annuel et que l'approche qui en sera faite dépassera le strict cadre financier pour replacer les dispositions concernées dans le cadre plus général de notre système de sécurité sociale.

Ce même article premier précise également les deux types de dispositions contenues dans le projet de loi : d'une part, des dispositions relatives aux conditions de l'équilibre financier annuel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui tiennent compte des objectifs que le projet de loi aura définis ; d'autre part, diverses dispositions relatives à la protection sanitaire et sociale qui à l'information du Parlement, antérieurement présentées dans le cadre de textes hétéroclites et circonstanciels.

L'article premier permet donc de cerner l'objet même de la proposition de loi qui est d'institutionnaliser le contrôle du Parlement sur la politique sociale de la Nation, par rapport à des objectifs débattus et approuvés, avec une périodicité et une vue d'ensemble cohérentes pour l'opinion publique

Les articles 2 à 5 (titre II) déterminent plus précisément le contenu du projet de loi.

Il comportera des objectifs quantifiés d'évolution des dépenses, eux-mêmes détaillés dans une annexe soumise au vote du Parlement. Ceux-ci pourront concerner notamment le secteur de la santé et être ventilés en fonction des priorités arrêtées. Il est clair que le rôle du Parlement sera d'accompagner prioritairement la régulation de ce système qui se trouve actuellement plongé dans une crise très grave.

Les grands équilibres de chaque régime obligatoire de base de sécurité sociale devront être présentés de telle manière qu'apparaissent clairement les recettes de nature fiscale et de compensation inter-régimes ainsi que l'évolution des dépenses. Il convient de préciser que cette présentation constituera d'abord un instrument d'information du Parlement, et au-delà de nos concitoyens, sur les flux financiers transitant par leurs régimes sociaux. Cette transparence devrait faciliter, par exemple, l'évolution de régimes dont l'autonomie n'apparaît plus justifiée ou permettre aux régimes qui font des efforts pour équilibrer leurs dépenses par des recettes propres de ne pas être systématiquement pénalisés par rapport à ceux qui ne consentent pas les mêmes efforts.

Il faut souligner également que le Parlement respectera les prérogatives des autres parties prenantes. En particulier, il ne lui appartiendra pas de fixer le taux des cotisations sociales qui est arrêté par voie réglementaire mais seulement d'en estimer le produit. Il ne lui reviendra pas davantage de déterminer le montant des contributions budgétaires de l'Etat, dont la fixation relève de la loi de finances.

- Enfin, le titre III comporte deux articles.

L'article 6 précise les règles de présentation des dispositions du projet de loi relatif à la sécurité sociale.

La première partie sera purement financière puisque consacrée aux ressources et aux dépenses des régimes. Elle jouera également le rôle d'une loi de règlement, en validant les résultats définitifs de l'exercice précédent.

La seconde partie sera conforme aux compétences que reconnaît la Constitution au Parlement, précisées par la jurisprudence du Conseil constitutionnel. Elle pourra ainsi porter notamment sur l'organisation générale de la sécurité sociale, les principes relatifs aux prestations et aux cotisations sociales.

L'article 7 détaille l'ensemble des documents annexés au projet de loi relatif à la sécurité sociale, soit sept au total. Outre les rapports déjà inscrits dans le code de la sécurité sociale, mais rattachés à la loi de finances (effort social de la Nation et rapport économique et financier), trois annexes sont également prévues. Sanctionnées par un vote, elles sont destinées à éclairer directement les dispositions du projet de loi : la première précise les objectifs quantifiés définis à l'article 2, la seconde est relative aux résultats définitifs et la troisième expose les comptes prévisionnels des régimes de sécurité sociale.

Enfin, deux autres documents visent à renforcer le contrôle du Parlement sur les transferts financiers bénéficiant aux régimes de sécurité sociale : le premier est un rapport décrivant et justifiant les aides et les compensations financières versées à chaque régime par l'Etat ou par d'autres régimes de sécurité sociale ; le second est relatif au fonds de solidarité vieillesse et permettra au Parlement de contrôler le bon fonctionnement de ce fonds qui a valeur de symbole pour l'ensemble des évolutions à venir de notre système de sécurité sociale.

Telles sont les grandes lignes de cette proposition de loi organique qui devrait, si elle était adoptée, contribuer à clarifier les relations entre le Parlement, le Gouvernement et les organismes de sécurité sociale et permettre de fixer enfin des objectifs clairs à la politique sociale de la Nation.

PROPOSITION DE LOI

TITRE PREMIER

DISPOSITIONS GENERALES

Article premier

Le Parlement est saisi chaque année, au cours de sa première session ordinaire, d'un projet de loi relatif à la sécurité sociale qui est préparé, sous l'autorité du Premier ministre, par le ministre chargé de la sécurité sociale et arrêté en conseil des ministres.

Le projet de loi relatif à la sécurité sociale détermine les conditions de l'équilibre financier annuel des régimes obligatoires de base de sécurité sociale compte tenu des objectifs qu'il définit.

Il peut également contenir toutes dispositions relatives à la protection sanitaire et sociale ou destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur celle-ci.

TITRE II

DES DISPOSITIONS DE LA LOI RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE

Art. 2

Le projet de loi relatif à la sécurité sociale détermine :

- des objectifs quantifiés d'évolution des dépenses, détaillés dans une annexe soumise au vote du Parlement ;
- les conditions de mise en oeuvre des instruments destinés à permettre la réalisation de ces objectifs.

Art. 3

Les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale inscrites dans le projet de loi relatif à la sécurité sociale comprennent :

1°) le produit des cotisations sociales tel qu'il résulte des taux prévus par voie réglementaire ;

2°) conformément aux dispositions de la loi de finances, le montant des contributions budgétaires de l'Etat ainsi que des impôts et taxes affectés ;

3°) le produit de la contribution sociale généralisée ;

4°) les sommes correspondant à la compensation entre les régimes de sécurité sociale ;

5°) les produits divers.

Art. 4

Les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale figurant dans le projet de loi relatif à la sécurité sociale comprennent :

1°) les prestations versées aux assurés,

2°) les sommes correspondant à la compensation entre les régimes de sécurité sociale,

3°) l'action sanitaire et sociale,

4°) les frais financiers et de gestion administrative.

Art. 5

Les ressources et les dépenses visées aux articles 3 et 4 ont un caractère évaluatif au sens du second alinéa de l'article 9 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

L'agence centrale des organismes de sécurité sociale répartit les ressources conformément aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur entre les différents régimes bénéficiaires et en assure la gestion de trésorerie.

TITRE III

PRESENTATION DE LA LOI RELATIVE A LA SECURITE SOCIALE

Art. 6

Le projet de loi relatif à la sécurité sociale de l'année comprend deux parties distinctes.

Dans la première partie, il présente les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et comporte les voies et moyens qui assurent l'équilibre financier, compte tenu des objectifs qu'il définit et des résultats définitifs de l'exercice précédent tels qu'ils sont décrits et justifiés dans une annexe soumise au vote du Parlement.

Dans la seconde partie, il comporte diverses dispositions pouvant concerner notamment :

- le champ d'application des régimes de sécurité sociale,
- les principes relatifs aux prestations, notamment la création d'une catégorie de prestation, la détermination des bénéficiaires et les conditions de son attribution,
- les principes relatifs aux cotisations, notamment leur création, la détermination de leur assiette et des cas d'exonération,
- la compétence des organismes de sécurité sociale et les attributions de leur conseil d'administration,
- les dispositions relatives aux principes et aux conditions d'exercice de la tutelle de l'Etat sur les organismes de sécurité sociale.

Art. 7

Le projet de loi relatif à la sécurité sociale de l'année est accompagné :

- d'une annexe détaillant les objectifs quantifiés tels qu'ils sont définis à l'article 2 ;

- d'une annexe relative aux résultats définitifs de l'exercice précédent celui de son dépôt tels qu'ils sont établis et justifiés par la commission des comptes de la sécurité sociale, complétée par les comptes provisoires de l'exercice en cours ;

- d'une annexe décrivant et motivant les comptes prévisionnels pour l'année considérée et présentant des projections pour les deux années suivantes, tels qu'ils sont établis par la même commission ;

- d'une annexe décrivant et motivant les comptes prévisionnels du Fonds de solidarité vieillesse pour l'année considérée et établissant des projections pour les deux années suivantes ;

- d'un rapport décrivant et justifiant les aides et les compensations financières versées à chaque régime par l'Etat ou par d'autres régimes de sécurité sociale ;

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

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