

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi organique,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE *après engagement de la procédure accélérée,*
relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguet Dini, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mme Michelle Meunier, M. Alain Néri, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 198, 244 et T.A. 20

Sénat : 43 rect., 83 et 84 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES MOTIFS DE SATISFACTION : LES CONDITIONS D'UNE CRÉDIBILITÉ ACCURUE DES TRAJECTOIRES PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES	11
A. LA PLURIANNUALITÉ DES FINANCES SOCIALES : UN ENGAGEMENT EUROPÉEN, UNE MODALITÉ DE BONNE GESTION	11
B. LE RESPECT DES OBJECTIFS PLURIANNUELS PASSÉS EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES : UN SUCCÈS TOUT RELATIF	12
1. <i>Le caractère glissant des annexes B du projet de loi de financement de la sécurité sociale</i>	12
2. <i>Le respect relatif des objectifs des lois de programmation</i>	15
C. DES MÉCANISMES DE PROGRAMMATION PLUS SATISFAISANTS, À CONDITION DE MIEUX INTÉGRER LES FINANCES SOCIALES	16
1. <i>L'éclairage utile d'un Haut Conseil des finances publiques indépendant, qui doit néanmoins appréhender la spécificité des finances sociales</i>	16
2. <i>Les administrations de sécurité sociale hors du champ du PLFSS : la « boîte noire » de la programmation des finances publiques</i>	18
3. <i>Un enrichissement souhaitable des lois de programmation par des objectifs sur les dépenses de famille et de vieillesse</i>	19
II. DES RISQUES RÉELS : UNE ATROPHIE PROGRESSIVE DU PLFSS, UNE ÉVICTION DES COMMISSIONS DES AFFAIRES SOCIALES DU CHAMP DES FINANCES PUBLIQUES	22
A. DES PROJETS DE LOI DE FINANCES QUI DÉBORDENT DE LEUR CHAMP CONSTITUTIONNEL HABITUEL, DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE A L'ÉTROIT	22
1. <i>Un tableau de synthèse sur l'ensemble des administrations publiques, en article liminaire du projet de loi de finances</i>	22
2. <i>L'absence de tableau de synthèse sur les administrations de sécurité sociale en article liminaire du PLFSS</i>	23
3. <i>L'obligation d'informations sur les administrations de sécurité sociale dans le projet de loi de finances et non dans le PLFSS</i>	25
4. <i>L'oubli en cours d'année des projets de loi de financement de la sécurité sociale, un chaînage des projets de loi de finances en circuit fermé</i>	25
B. ÉVITER L'ÉVICTION POTENTIELLE DES COMMISSIONS DES AFFAIRES SOCIALES DU CHAMP DES FINANCES PUBLIQUES	26
1. <i>La consolidation des textes budgétaires, un nécessaire regard conjoint des commissions des affaires sociales et des commissions des finances</i>	26
2. <i>A l'automne, les risques de l'article liminaire du projet de loi de finances pour les compétences de la commission des affaires sociales</i>	27
3. <i>Au printemps, l'examen d'un mécanisme de correction qui doit concerner, conjointement, les commissions des affaires sociales et les commissions des finances</i>	28
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29

Mesdames, Messieurs,

Le Parlement a autorisé la ratification du traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) le 11 octobre 2012. Ce traité prévoit un renforcement des règles de discipline budgétaire des Etats parties au traité. Ce traité reprend, en les renforçant, les dispositions de l'article 126 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, relatif à la lutte contre les déficits excessifs des Etats, ainsi que du protocole n° 12, annexé aux traités sur l'Union européenne, sur la procédure concernant les déficits excessifs. Par ce traité, la France s'engage à ce que le solde des administrations publiques (administrations centrales, administrations de sécurité sociale, administrations publiques locales) soit en équilibre ou en excédent. Cette situation est définie comme celle où les administrations publiques se trouvent en-deçà d'une limite de déficit structurel, c'est-à-dire corrigé des variations conjoncturelles, de - 0,5 point de PIB.

Le paragraphe 2 de l'article 3 du traité prévoit que les dispositions qu'il contient prennent effet *« au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon »*. Dans sa décision n° 2012-653 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a considéré que la rédaction précitée offrait, pour la transcription du traité en droit interne, une alternative, soit *« au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles »*, soit au moyen de dispositions *« dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon »*.

Le Gouvernement a retenu l'option d'un projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, qui se situerait aux côtés de la loi organique relative aux lois de finances et des dispositions organiques du code de la sécurité sociale. L'étude d'impact juge que le présent projet de loi organique *« ne modifie qu'à la marge le contenu*

des projets de loi de finances, en introduisant un article liminaire » et qu'il a « une incidence marginale sur le PLFSS ». Le texte « ne modifie pas la gouvernance actuelle des secteurs non couverts par le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale ».

Pour autant, la même étude d'impact souligne que le projet de loi organique modifie les modalités de gestion des finances publiques en France et « présente une réforme complète de la procédure budgétaire, à tous les stades (de la préparation des projets de lois financiers au suivi de leur exécution) ».

Loi de procédure, le projet de loi organique induit donc des bouleversements significatifs.

C'est la raison pour laquelle votre commission des affaires sociales s'est saisie d'un texte dont certaines des dispositions auront nécessairement un impact sur la programmation des finances sociales et sur les conditions d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Ses dispositions constituent un facteur de satisfaction dès lors qu'elles sont de nature à renforcer **la crédibilité des engagements pluriannuels en matière de finances sociales**, quelle que soit la trajectoire décidée par le Gouvernement et par le Parlement : définition du contenu des lois de programmation des finances publiques, création d'un Haut Conseil des finances publiques formulant des avis, constatation dans les lois financières annuelles du respect des engagements pluriannuels, organisation d'un mécanisme de correction. Ces dispositions étaient nécessaires : les exercices de programmation n'ont jusqu'à présent jamais été respectés.

Chaque disposition du projet de loi organique préserve la souveraineté du Parlement.

De plus, en introduisant un objectif exprimé en termes de solde structurel, les dispositions du projet de loi organique permettent de neutraliser les effets des variations de la conjoncture sur les finances publiques.

Votre commission des affaires sociales a cependant conscience de deux risques majeurs : celui d'une **atrophie progressive du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en raison d'une articulation exclusive des lois de programmation avec les lois de finances**, et, dès lors, celui d'une **éviction des commissions des affaires sociales du champ des finances publiques**. Ce sont ces deux risques qu'elle veillera à conjurer en proposant des amendements respectueux de l'économie générale du projet de loi organique.

*

* *

Le premier chapitre du projet de loi organique détermine le **contenu des lois de programmation des finances publiques**. Aucune disposition organique n'en définissait le contenu jusqu'à présent.

L'article 1^{er} prévoit que la loi de programmation des finances publiques **fixe l'objectif à moyen terme** « *dans le respect de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques énoncées à l'article 34 de la Constitution* ». Il établit, dans cette perspective, une trajectoire pluriannuelle exprimée en termes de soldes structurels et de soldes effectifs pour l'ensemble des administrations publiques, et en termes de dette publique. Il définit la notion de solde structurel.

L'article 2 précise le **contenu des lois de programmation des finances publiques**. Pour les finances sociales, celles-ci comprendraient, comme cela est déjà le cas dans les lois de programmation 2009-2012 et 2011-2014, ainsi que dans la programmation 2012-2017 en cours d'examen au Parlement, l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de ces régimes. L'article précise que la loi de programmation « peut » comporter des orientations relatives à l'encadrement des dépenses, des recettes et du solde ou au recours à l'endettement de tout ou partie des administrations publiques.

L'article 3 prévoit que la période de programmation est d'au moins trois années civiles.

L'article 4 détermine la possibilité pour les lois de programmation de comporter des règles relatives à la gestion des finances publiques, à l'information ou au contrôle du Parlement.

L'article 5 détermine le contenu de l'annexe à la loi de programmation, notamment les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'effort structurel pour chaque catégorie d'administration publique.

L'article 5 bis, introduit au cours de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, dispose que le principe de sincérité s'applique aux lois de programmation.

L'article 6 introduit **dans la loi de finances et les lois de finances rectificatives un article liminaire** présentant un tableau de synthèse retraçant l'état de la prévision du solde structurel et du solde effectif de l'année pour l'ensemble des administrations publiques.

L'article 6 bis prévoit la même disposition pour les lois de règlement.

L'article 7 introduit, dans le rapport annexé au projet de loi de finances de l'année, la décomposition de l'évaluation de l'effort structurel par sous-secteur des administrations publiques et, dans le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, l'évaluation de l'effort structurel des régimes obligatoires de base.

L'article 7 bis rend possible l'organisation de débats à l'Assemblée nationale et au Sénat sur les procédures de coordination des politiques économiques et budgétaires et sur les procédures concernant les déficits excessifs.

Le deuxième chapitre institue un Haut Conseil des finances publiques.

L'article 8 définit la **composition du Haut Conseil des finances publiques** et les modalités d'exercice du mandat de ses membres.

L'article 9 dispose que le Haut Conseil rend **un avis sur la cohérence des projets de loi de programmation des finances publiques** au regard de l'objectif à moyen terme retenu et des engagements européens de la France.

L'article 10 et **l'article 11** prévoient le même dispositif respectivement pour les projets de loi de finances de l'année, pour les projets de loi de finances rectificative ou pour les projets de loi de financement rectificative.

L'article 12 concerne les cas de révision des hypothèses macro-économiques en cours d'examen d'un projet de loi financière, avec la faculté pour le Haut Conseil de formuler un avis sur cette révision.

L'article 13 s'applique aux prévisions macro-économiques sur lesquelles repose le projet de programme de stabilité, avec l'institution d'une procédure d'avis public du Haut Conseil.

L'article 14 définit les modalités d'information et d'audition de représentants des administrations par le Haut Conseil.

L'article 14 bis prévoit la possibilité pour le président du Haut Conseil des finances publiques d'être entendu à la demande des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'article 15 renvoie à un décret en Conseil d'Etat pour préciser les modalités de fonctionnement du Haut Conseil.

Le **troisième chapitre, avec l'article 16**, institue un **mécanisme de correction en cas d'écart important entre les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques et l'exécution de l'année écoulée**. Cet écart important - au moins 0,5 % du PIB - est identifié par un avis du Haut Conseil. Le Gouvernement tient compte d'un écart important au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de financement de la sécurité sociale de l'année.

Enfin, le quatrième chapitre comprend diverses dispositions.

L'article 17 A, ajouté lors de l'examen du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, prévoit des mesures de coordination avec la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS).

L'article 17 B, également ajouté lors de l'examen du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, élargit le contenu du rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour une présentation d'ensemble des prélèvements obligatoires et des dépenses publiques, toutes administrations publiques confondues.

L'article 17 C, introduit lors de l'examen du projet de loi organique à l'Assemblée nationale, prévoit un chiffrage du montant des dépenses fiscales dans l'annexe au projet de loi de règlement.

Enfin, **l'article 17 détermine la date d'entrée en vigueur de la loi organique** : à compter du 1^{er} mars 2013 ou, si cette date est plus tardive, un mois après l'entrée en vigueur du traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne.

I. LES MOTIFS DE SATISFACTION : LES CONDITIONS D'UNE CRÉDIBILITÉ ACCRUE DES TRAJECTOIRES PLURIANNUELLES DES FINANCES PUBLIQUES

A. LA PLURIANNUALITÉ DES FINANCES SOCIALES : UN ENGAGEMENT EUROPÉEN, UNE MODALITÉ DE BONNE GESTION

Dans leur rapport sur la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) en 2006, nos anciens collègues Alain Lambert et Didier Migaud, alors parlementaires en mission, avaient invité à « *oser la pluriannualité* ». Ils montraient que l'insertion de la politique budgétaire dans une perspective pluriannuelle correspondait certes à une contrainte européenne, le pacte de stabilité et de croissance prévoyant l'obligation pour les Etats d'établir chaque année une projection de l'évolution de leurs finances publique mais aussi à une **nécessité de bonne gestion des deniers publics**. Les gestionnaires publics ont d'ailleurs besoin d'une visibilité sur l'évolution de leurs crédits.

Dans son rapport sur la gestion pluriannuelle des finances publiques, réalisé en 2007, et destiné à proposer des mesures pour mettre en œuvre les propositions du rapport précité, l'inspection générale des finances notait le paradoxe suivant : « *alors que la gestion annuelle des finances publiques maximise en théorie la marge de manœuvre du pouvoir politique, puisqu'il peut faire évoluer ses choix chaque année, celle-ci se traduit en réalité par une marge de manœuvre très réduite, compte tenu de la dynamique de la dépense publique, qui n'est annuelle ni dans sa composante structurelle (dépenses rigides), ni dans sa composante discrétionnaire (compte tenu des lois de programmation)* ».

Avant même le rapport de nos anciens collègues, dès 2005, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale avait prévu l'introduction d'une **annexe au projet de loi de financement de l'année détaillant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir**.

S'agissant des finances sociales, les lois de programmation 2009-2012 et 2011-2014, de même que le projet de loi de programmation 2012-2017, fixent un objectif pluriannuel global pour l'évolution des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ainsi qu'un objectif national pluriannuel des dépenses d'assurance maladie (Ondam).

Le respect des objectifs pluriannuels s'est avéré jusqu'à présent tout relatif, notamment en matière de finances sociales, malgré des améliorations récentes. La compréhension des facteurs de non-réalisation des objectifs prévus permet de prendre la mesure des dispositions du présent projet de loi

organique et des améliorations possibles, afin **d'améliorer la portée et la sincérité des lois de programmation et le respect des engagements européens de la France.**

B. LE RESPECT DES OBJECTIFS PLURIANNUELS PASSÉS EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES : UN SUCCÈS TOUT RELATIF

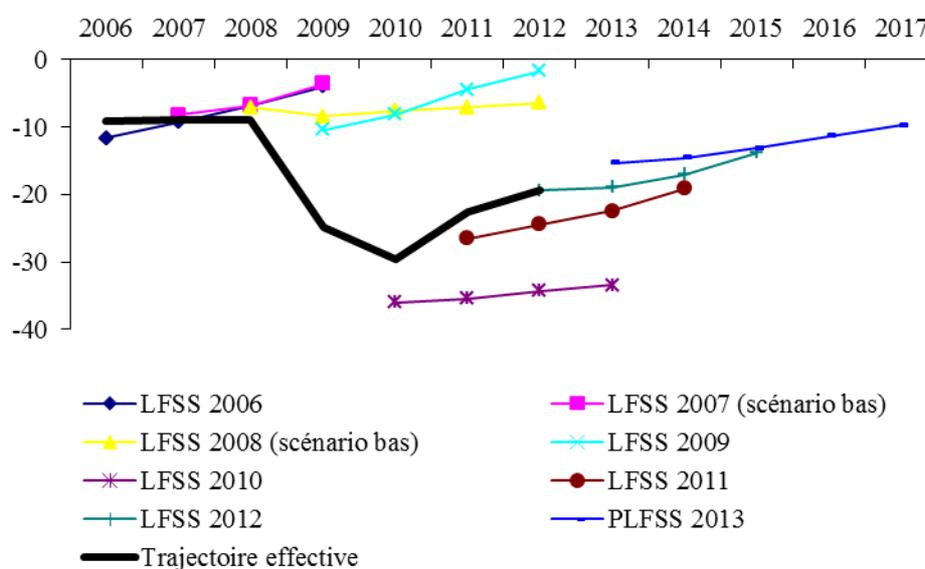
1. Le caractère glissant des annexes B du projet de loi de financement de la sécurité sociale

Votre rapporteur général a analysé de manière rétrospective les projections de recettes, de dépenses et de solde des régimes obligatoires de base (y.c. le FSV), présentées chaque année à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale conformément à l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale.

Si l'on examine les projections de solde des régimes obligatoires de base et du FSV depuis la loi de financement de la sécurité sociale de 2006, et qu'on les confronte avec la trajectoire effective, on relève deux périodes distinctes.

Les orientations pluriannuelles du solde des régimes obligatoires de base + FSV depuis la loi de financement de la sécurité sociale 2006 - comparaison avec la trajectoire effective

(en milliards d'euros)



Source : projets de loi de financement de la sécurité sociale

Jusqu'à l'annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 (non incluse), les projections se sont révélées beaucoup plus optimistes que le scénario réalisé, et ce dans des proportions si considérables que la crise économique ne peut être seule à expliquer le phénomène.

A l'inverse, en ce qui concerne les deux exercices de projection suivants (PLFSS 2010 et 2011), les projections se sont avérées sensiblement plus pessimistes que la réalité ensuite observée.

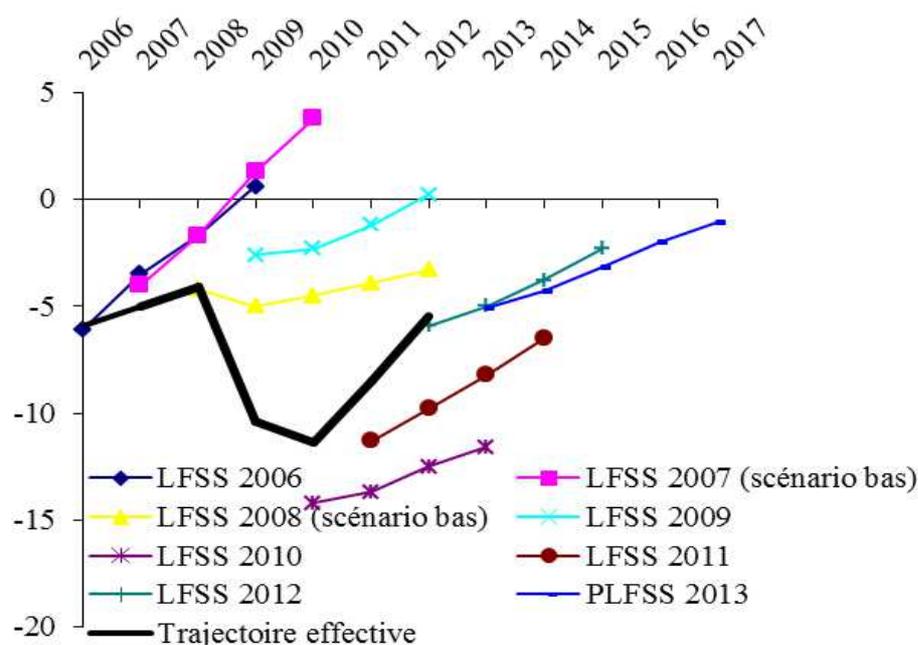
Les trajectoires entrevues par les annexes au PLFSS pour 2012 et pour 2013 sont, elles, encore inachevées. La projection réalisée au titre de 2012 par l'annexe B du PLFSS pour 2012 apparaît conforme aux prévisions d'exécution de l'année. Le scénario pour les années ultérieures, contenu dans les annexes des deux PLFSS, apparaît en ligne avec la tendance, même s'il est trop tôt pour savoir si les objectifs seront respectés.

En regardant plus précisément les deux régimes de base obligatoires de la branche maladie et de la branche vieillesse, on constate de mêmes écarts entre les objectifs et la trajectoire observée.

Pour ce qui concerne la branche maladie, on constate un glissement de l'échéance de retour à l'équilibre des régimes obligatoires de base depuis le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

Les orientations pluriannuelles du solde des régimes obligatoires de la branche maladie depuis la loi de financement de la sécurité sociale 2006 - comparaison avec la trajectoire effective

(en milliards d'euros)

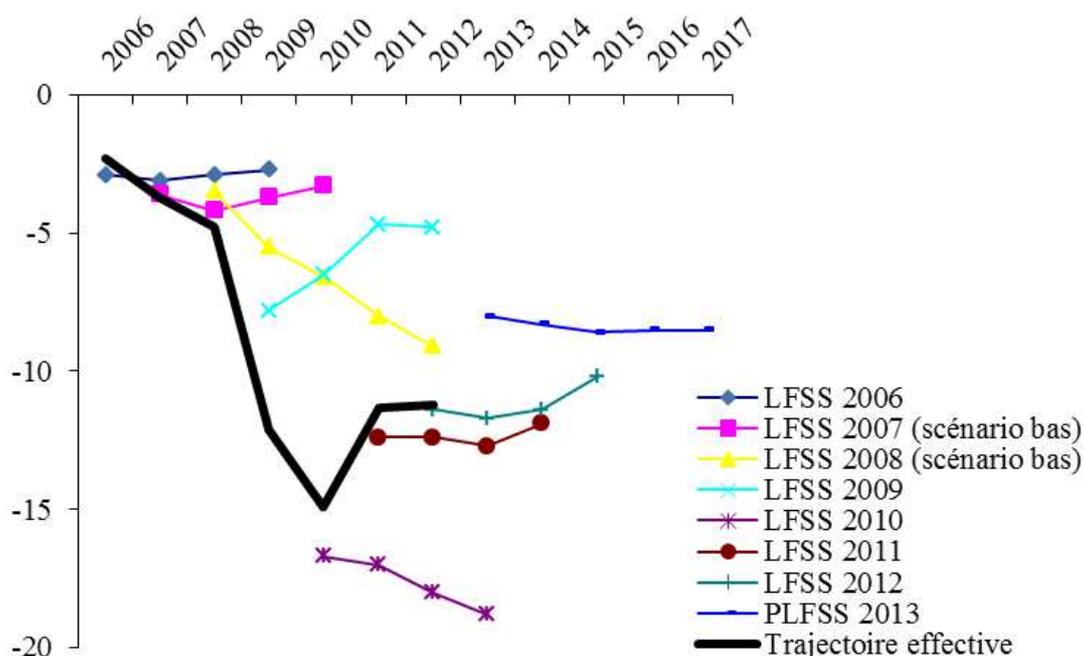


Source : projets de loi de financement de la sécurité sociale

S'agissant de la branche vieillesse, le glissement est encore plus net si l'on tient compte du fait que les objectifs restent déjà très en-deçà d'un retour à l'équilibre des régimes obligatoires et du FSV.

Les orientations pluriannuelles du solde des régimes obligatoires de la branche vieillesse depuis la loi de financement de la sécurité sociale 2006 - comparaison avec la trajectoire effective

(en milliards d'euros)



Source : projets de loi de financement de la sécurité sociale

Au final, au regard des observations formulées dans le passé par votre commission des affaires sociales sur ces exercices de programmation, on constate que ces annexes souffrent de deux défauts. Le premier est consubstantiel à l'exercice d'actualisation annuelle de la programmation. **Le caractère glissant de la programmation conduit à différer sans cesse les objectifs de retour à l'équilibre de la sécurité sociale**, et les efforts afférents. Le second défaut tient à l'insuffisance de l'information permettant de **documenter les projections** et d'en attester le sérieux. Ce second défaut se corrige progressivement, à mesure d'une amélioration réelle du contenu des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

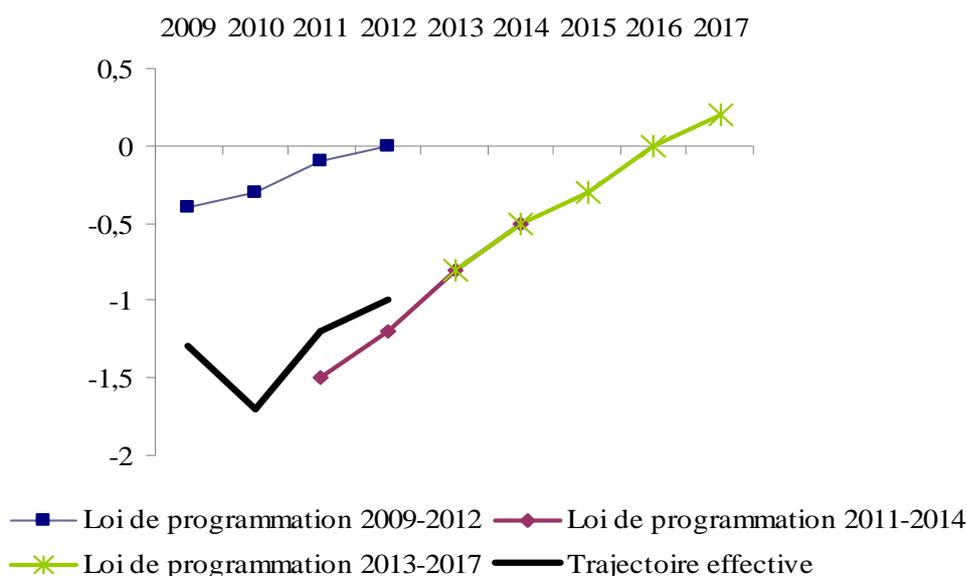
2. Le respect relatif des objectifs des lois de programmation

Les lois de programmation des finances publiques présentent l'intérêt, par rapport aux annexes annuelles au projet de loi de financement de la sécurité sociale, de ne pas présenter de caractère glissant. Il y a néanmoins un chaînage entre les différentes lois de programmation : les périodes de programmation de deux lois successives se recoupent partiellement. Ainsi, l'exercice 2011, avant-dernière année de la programmation 2009-2012, a été la première année de la programmation 2011-2014. L'année 2012, antépénultième année de la programmation 2011-2014, constitue la première année de la programmation 2012-2017.

Malgré un recul encore faible sur ce type d'exercice, puisque seulement deux lois de programmation ont jusqu'à présent été votées par le Parlement (2009-2012 ; 2011-2014), on doit juger que la portée de ces lois a, jusqu'à présent, été limitée pour le champ des administrations de sécurité sociale. Ainsi, la première loi de programmation 2009-2012 s'est trouvée en complet décalage avec la réalité observée, en partie du fait de la crise financière de l'automne 2008. La deuxième loi de programmation 2011-2014 s'est trouvée plus pessimiste que la trajectoire enregistrée pour les années 2011 et 2012, et prévue pour 2013. L'objectif pour 2014 est en ligne avec la nouvelle loi de programmation en cours d'examen au Parlement.

Comparaison du solde des administrations de sécurité sociale prévu au titre des annexes aux lois de programmation avec la trajectoire effective

(en points de PIB hors Cades et FRR¹)



Source : lois de programmation/rapport économique social et financier 2010

¹ Pour neutraliser l'intégration en 2011 de leur inclusion dans le champ des administrations de sécurité sociale.

L'absence de neutralisation des variations conjoncturelles, par l'affichage d'un seul objectif de solde « en réel », explique en partie les limites rencontrées par les lois de programmation des finances publiques votées jusqu'à présent. Ceci justifie l'expression de l'objectif de moyen terme des finances publiques en termes de solde structurel, comme cela est prévu dans le traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne et dans le présent projet de loi organique.

La qualité des annexes constitue également une variable incontournable.

C. DES MÉCANISMES DE PROGRAMMATION PLUS SATISFAISANTS, À CONDITION DE MIEUX INTÉGRER LES FINANCES SOCIALES

Le présent projet de loi organique permet de réelles avancées pour garantir la crédibilité des lois de programmation des finances publiques et l'atteinte de l'objectif de moyen terme des finances publiques.

1. L'éclairage utile d'un Haut Conseil des finances publiques indépendant, qui doit néanmoins appréhender la spécificité des finances sociales

Conformément au traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne, qui prévoit la vérification par des comités indépendants des règles chiffrées, et un mécanisme de correction en cas d'écart important par rapport aux engagements pluriannuels des finances publiques, le présent projet de loi organique prévoit la création d'un **Haut Conseil des finances publiques (chapitre II du présent projet de loi)**.

Il s'agit, pour chaque texte financier, de savoir, sur la base de l'avis d'un tiers indépendant, si l'objectif de moyen terme (solde structurel) prévu par le traité est susceptible d'être respecté, et, dans le cas où la trajectoire des finances publiques s'en écarte, quelles corrections il convient de mettre en œuvre.

Le Gouvernement n'a pas retenu l'hypothèse d'un comité totalement distinct de toute institution existante. Il a privilégié la création d'un comité placé auprès de la Cour des comptes. Son indépendance sera déterminante, car c'est d'elle qu'il tirera la légitimité pour intervenir dans le débat public.

Le Haut Conseil serait doté de prérogatives extrêmement larges. Il serait responsable du contrôle du respect des règles chiffrées fixées par les lois de programmation des finances publiques, en conformité avec l'objectif de moyen terme exprimé en termes de solde structurel. Il exprimerait un avis sur les prévisions macro-économiques associées.

Le Haut Conseil serait ainsi susceptible de formuler publiquement, pour la totalité des textes financiers, un avis sur les hypothèses macro-économiques et, pour les projets de loi de finances, sur le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques.

A ce titre, pour la sphère sociale, il interviendrait en amont des projets de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et des éventuels projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale sur les hypothèses de croissance. Il pourrait se prononcer sur les objectifs pluriannuels de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et sur l'évolution pluriannuelle de l'Ondam, dans le cadre de l'examen des projets de loi programmation.

Dès lors, il n'est pas impossible que sa mission ne finisse par absorber le rôle du comité d'alerte de l'assurance maladie¹ chargé d'examiner la crédibilité de l'Ondam déterminé par le projet de loi de financement de la sécurité sociale et de détecter d'éventuels dépassements en cours d'exercice.

Il apparaît donc indispensable que le Haut Conseil ait en son sein **des membres dotés d'une grande compétence dans le domaine des finances sociales**, au regard des particularités des dépenses sociales, de la spécificité de leur pilotage et de leur régulation. Rien n'indique en l'état actuel du projet de loi organique que tel sera le cas.

Outre le Premier président de la Cour des comptes, qui en assurerait la présidence, le Haut Conseil serait composé de quatre magistrats de la Cour des comptes et de quatre personnalités respectivement nommées par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat et les présidents des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat en raison de leurs compétences dans le domaine des prévisions macro-économiques et des finances publiques. Ces personnalités seraient entendues avant leur nomination définitive par la commission des finances de l'assemblée concernée.

En outre, serait membre de droit le directeur général de l'Insee.

Un dernier membre serait nommé par le président du conseil économique, social et environnemental, lui aussi en raison de ses compétences dans le domaine des prévisions macro-économiques et des finances publiques.

Les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat ne disposeraient d'aucun pouvoir de nomination, alors que les administrations de sécurité sociale représentent 46,5 % des dépenses publiques et 54,4 % des prélèvements obligatoires. Pour votre commission des affaires sociales, **cette situation n'est pas acceptable**. Elle vous propose donc un **amendement** tendant à donner un pouvoir de nomination au Haut Conseil des finances publiques pour les présidents des commissions des affaires sociales.

¹ Créé par l'article 40 de la loi du 13 août 2004 portant réforme de l'assurance maladie, le comité d'alerte est composé du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, du directeur général de l'Insee et d'une personnalité qualifiée nommée par le président du Conseil économique et social.

Les personnalités nommées par le Parlement seraient entendues avant leur nomination définitive, conjointement par les commissions des affaires sociales et des finances de chaque assemblée.

Outre son président, le Haut Conseil comporterait donc douze membres.

Enfin, afin que le Haut Conseil puisse se prononcer chaque année efficacement sur le respect de la trajectoire pluriannuelle des finances publiques et de l'objectif de moyen terme, votre commission propose dans un **amendement** que celui-ci formule un avis, non seulement sur la cohérence du projet de loi de finances, mais aussi sur celle du projet de loi de financement de la sécurité sociale, curieusement oublié dans le texte actuel.

2. Les administrations de sécurité sociale hors du champ du PLFSS : la « boîte noire » de la programmation des finances publiques

L'annexe au projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017 présente des avancées indéniables en termes d'informations. Elles permettent de mieux documenter la programmation et d'en étayer les hypothèses sous-jacentes. Le présent projet de loi organique apporte des précisions bienvenues au contenu de cette annexe (**article 5**). Il précise, comme cela est déjà le cas, que l'annexe est soumise à l'approbation du Parlement.

Dans le cadre de son analyse sur le projet de loi de programmation 2012-2017, votre commission des affaires sociales a toutefois été amenée à constater l'existence d'une véritable « **boîte noire** » **dans les perspectives financières lorsqu'il s'agit de connaître la trajectoire pluriannuelle des administrations de sécurité sociale, pour celles situées hors du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale.** Il s'agit pour l'essentiel des régimes complémentaires et de l'assurance chômage.

Comme le montre le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, ces administrations apporteraient une contribution décisive à l'amélioration du solde des administrations de sécurité sociale sans que le niveau de cette contribution, ses déterminants et sa décomposition pour les principaux organismes aient été portés à la connaissance du Parlement. L'information n'existe qu'à titre rétrospectif dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, et prévu à l'article 50 de la LOLF.

Un **amendement** de votre commission des affaires sociales vise donc à compléter l'annexe pour mieux mesurer les hypothèses sous-jacentes de l'évolution pluriannuelle des recettes, des dépenses et du solde des administrations de sécurité sociale hors champ du PLFSS.

3. Un enrichissement souhaitable des lois de programmation par des objectifs sur les dépenses de famille et de vieillesse

Au-delà de l'annexe, qui contient des informations utiles sur les finances sociales, les lois de programmation des finances publiques, telles qu'elles sont définies par le présent projet de loi de programmation (**article 2**), ne prévoient de vote du Parlement que sur l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que sur l'objectif national des dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes.

Le Parlement n'est en revanche pas invité à se prononcer sur les perspectives pluriannuelles des dépenses de vieillesse et de famille, qui sont pourtant incluses dans l'objectif global de dépenses.

Il pourrait, au moins, examiner, dans l'annexe au projet de loi de programmation, les projections pluriannuelles de dépenses de ces deux régimes. Grâce à ses rapporteurs, votre commission des affaires sociales pourrait apporter un avis et une expertise utiles pour conforter la crédibilité de la loi de programmation.

L'ajout d'objectifs pluriannuels de dépenses pour les branches vieillesse et famille en annexe à la loi de programmation serait de nature à donner de la visibilité aux gestionnaires de ces régimes.

Les dépenses de vieillesse ont par définition **des déterminants de long terme qui facilitent leur programmation**, une fois les grands arbitrages politiques rendus¹. Si un dérapage dans les objectifs pluriannuels de dépenses devait être constaté en cours de programmation, il ne pourrait provenir que de l'élaboration de prévisions de dépenses insincères. En tant que tel, l'examen par le Parlement d'un objectif pluriannuel de dépenses serait donc **une puissante incitation à améliorer la prévision pluriannuelle pour la branche vieillesse, ainsi que le chiffrage des réformes dans ces deux domaines.**

S'agissant de la famille, la construction de l'évolution tendancielle et des mesures d'ajustement (positives ou négatives) ne présente pas de difficultés techniques majeures. **Un objectif national de dépenses d'allocations familiales ne serait pas beaucoup plus compliqué à gérer que l'Ondam** : on peut envisager un calendrier et des mécanismes de revalorisation des prestations compatibles avec un pilotage infra-annuel, les paramètres de telle ou telle prestation pourraient être modifiés en fonction des objectifs de dépenses. Les crédits d'action sociale ne sont pas très différents des crédits d'intervention du budget de l'Etat et pourraient faire l'objet de mise en réserve en début d'année. Il faudrait en revanche revoir l'architecture des conventions d'objectifs et de gestion pour s'inscrire dans un nouveau dispositif d'enveloppe déterminée *ex ante*.

¹ Ils le seront en 2013 après concertation avec les partenaires sociaux.

Il s'agirait donc de franchir un nouveau pas dans la bonne gouvernance des finances sociales tout en laissant encore une forte marge de manœuvre aux gestionnaires, compte tenu des montants en cause.

Si l'annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale donne déjà des orientations pluriannuelles pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, ses informations ne sont pas de même nature que la disposition qui serait introduite en annexe de la loi de programmation¹. Les prévisions pluriannuelles jointes au PLFSS présentent l'avantage et l'inconvénient d'être des programmations glissantes, tandis que les objectifs en loi de programmation constituent une trajectoire « fixe » particulièrement importante pour garantir l'atteinte de l'objectif de moyen terme du Gouvernement.

Une telle proposition, reprise par votre commission des affaires sociales, n'est pas nouvelle : un rapport Igas-IGF sur « *l'articulation entre les finances de l'Etat et les finances de la sécurité sociale* » proposait, dès 2007, de définir des objectifs de dépenses pluriannuels pour la branche famille. Notre ancien collègue Alain Vasselle, alors rapporteur général, dans son avis sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2009-2012, avait invité à réfléchir à l'utilité de fixer un objectif de progression des dépenses de vieillesse.

¹ D'autant que ces annexes sont disponibles à l'automne, alors que le projet de loi de programmation des finances publiques peut être examiné à tout moment au cours de l'année et doit donc être pourvu de son propre « appareil d'information ».

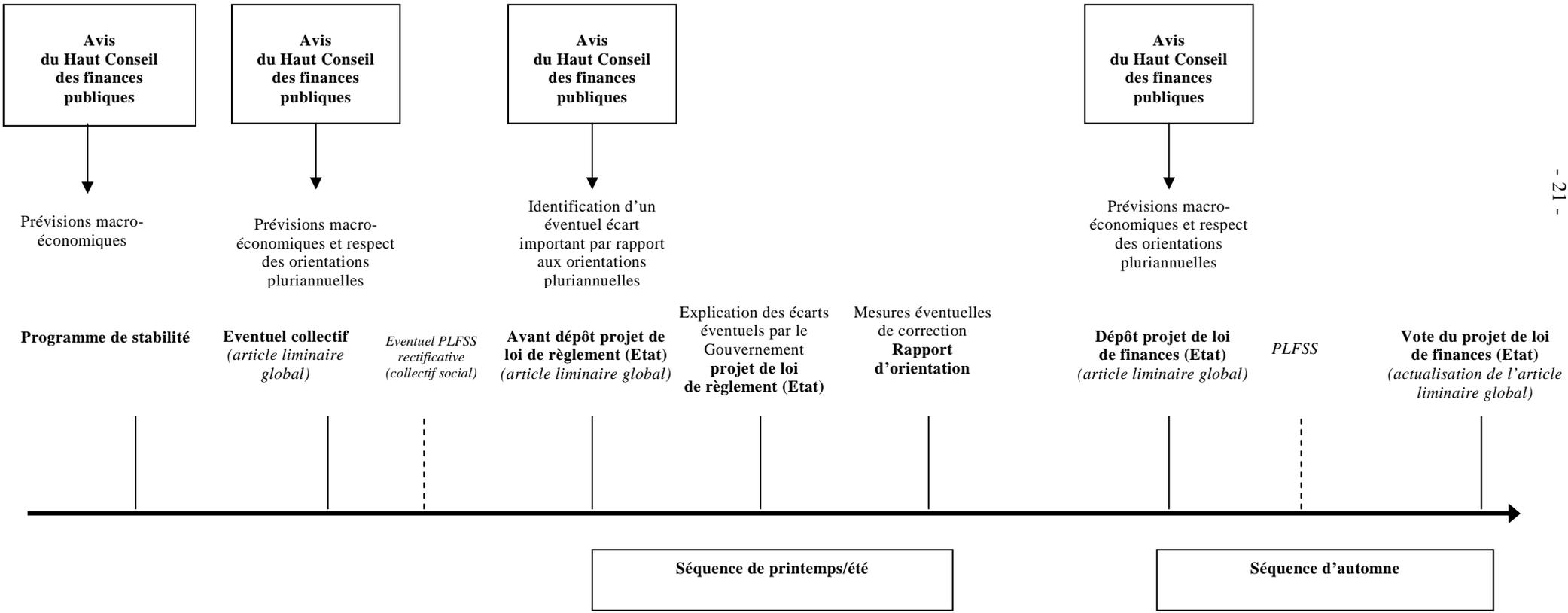
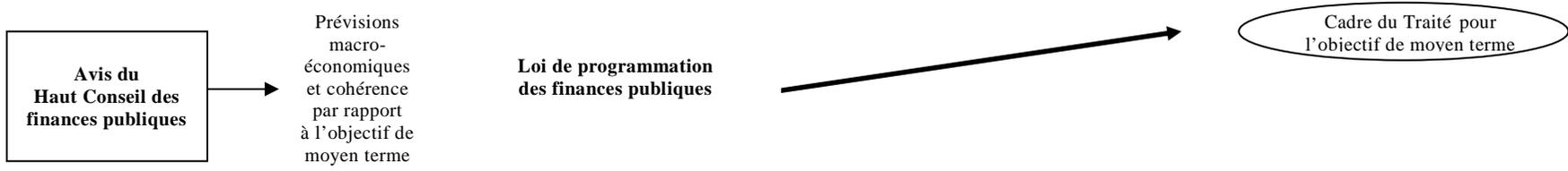


Schéma simplifié de la nouvelle procédure budgétaire proposée par le Gouvernement

II. DES RISQUES RÉELS : UNE ATROPHIE PROGRESSIVE DU PLFSS, UNE ÉVICTION DES COMMISSIONS DES AFFAIRES SOCIALES DU CHAMP DES FINANCES PUBLIQUES

A. DES PROJETS DE LOI DE FINANCES QUI DÉBORDENT DE LEUR CHAMP CONSTITUTIONNEL HABITUEL, DES PROJETS DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE À L'ÉTROIT

1. Un tableau de synthèse sur l'ensemble des administrations publiques, en article liminaire du projet de loi de finances

La crédibilité des engagements pluriannuels dans le domaine des finances publiques réside, selon le traité, dans la possibilité de vérifier de manière annuelle si la trajectoire financière est bien respectée. L'étude d'impact associée au projet de loi organique fait ainsi valoir : *« afin de permettre au Parlement un meilleur contrôle sur l'ensemble du champ des administrations publiques, ainsi qu'une comparaison aisée entre les lois financières d'une année donnée et la trajectoire définie par la loi de programmation en vigueur, une disposition chapeau, synthétisant les grandeurs de pilotage (soldes structurel et effectif) pour l'ensemble des administrations publiques, au-delà du seul champ couvert par les projet de loi de finances et projet de loi de financement de la sécurité sociale en cours de discussion, doit être prévue annuellement ».*

L'étude d'impact écarte la création d'un texte autonome s'ajoutant aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale qui risquerait d'alourdir la procédure administrative et parlementaire.

Le projet de loi organique propose, dès lors, d'introduire un tableau de synthèse pour l'ensemble des administrations publiques dans un article liminaire au projet de loi de finances, au motif que le projet de loi de finances est le premier de la séquence budgétaire d'automne à être examiné à l'Assemblée nationale et le dernier à être adopté définitivement, après le projet de loi de financement de la sécurité sociale (article 6). En étant « rappelé » en fin de discussion parlementaire, l'article liminaire permettrait de tenir compte des changements intervenus à la suite des votes au Parlement de l'automne, en termes de solde effectif et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques.

L'analyse technique du Gouvernement, sur l'opportunité d'un article liminaire dans le projet de loi de finances, est parfaitement recevable. Au regard du calendrier d'examen des textes financiers de l'automne, il n'est **pas possible de prévoir un tableau de synthèse pour l'ensemble des administrations publiques dans un article liminaire au projet de loi de financement de la sécurité sociale**. Des votes peuvent encore intervenir dans le champ du budget de l'Etat après l'adoption du PLFSS, avec le risque d'un article « chapeau » décalé par rapport à la réalité des votes du Parlement.

**Calendrier d'examen et d'adoption des textes budgétaires
à l'automne (2009-2010-2011)**

	Adoption du PLFSS par l'Assemblée nationale	Vote sur le PLFSS au Sénat	Adoption du PLF par l'Assemblée nationale	Examen définitif de la 1 ^e partie du PLF par le Sénat	Adoption du PLFSS par le Parlement	Vote sur le PLF par le Sénat	Adoption définitive du PLF par le Parlement
2009	3 novembre	15 novembre	17 novembre	25 novembre	26 novembre	8 décembre	18 décembre
2010	2 novembre	16 novembre	17 novembre	24 novembre	25 novembre	7 décembre	15 décembre
2011	2 novembre	14 novembre	16 novembre	23 novembre	29 novembre	6 décembre	21 décembre

Source : calendriers parlementaires 2009, 2010 et 2011

Au-delà de cette disposition pragmatique, **le projet de loi organique tend cependant à ériger les projets de loi de finances en projets annuels de finances publiques**, alors que leur champ constitutionnel n'est pas celui-là¹, et en occultant l'importance, qui devrait être croissante, des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Tendanciellement, ces derniers textes devraient devenir de vrais projets de loi de financement et d'orientation de la protection sociale.

2. L'absence de tableau de synthèse sur les administrations de sécurité sociale en article liminaire du PLFSS

Rien n'empêche que le projet de loi de financement de la sécurité sociale comprenne, lui aussi, un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour le dernier exercice clos, l'année en cours et l'année à venir, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de **l'ensemble des organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale**.

Le calcul d'un solde structurel pour la seule catégorie des administrations de sécurité sociale est parfaitement possible. Le Gouvernement se livre d'ailleurs à un tel exercice en annexe du projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

Le calendrier d'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement, figurant dans le tableau ci-dessus, souligne que, sur ce champ, plus étroit que celui des administrations publiques, les difficultés éventuelles de coordination sont nulles : au moment de l'adoption définitive du PLFSS, l'Assemblée nationale a déjà adopté le projet de loi de finances et le Sénat a terminé l'examen de la première partie du texte. Il n'y a donc pas de risque

¹ L'article 34 de la Constitution dispose que « les lois de finances déterminent les ressources et les charges de l'Etat ».

d'interférence entre le vote du PLFSS et l'adjonction d'une nouvelle mesure ultérieure dans le projet de loi de finances qui concernerait le champ des administrations de sécurité sociale¹.

Un **amendement** est donc souhaitable, d'autant qu'il pourrait élargir le champ de l'information du Parlement, et de ses commissions des affaires sociales, dans le domaine des finances sociales.

Les travaux préparatoires à la réforme constitutionnelle créant les lois de financement de la sécurité sociale entendaient, en 1996, la « sécurité sociale » comme l'ensemble des régimes obligatoires de base. Pourtant, l'article 34 de la Constitution ne définit pas la sécurité sociale. Il dispose simplement que « *les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes fixent ses objectifs de dépenses* ».

Or, les engagements européens de la France comme les lois de programmation définies par le présent projet de loi organique entendent désormais **la sécurité sociale comme l'ensemble des administrations de sécurité sociale.**

Le règlement européen (CE) n° 2223/96 du Conseil, du 25 juin 1996, relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans la Communauté, définit ainsi la catégorie des administrations de sécurité sociale : « *Ces régimes sont imposés, contrôlés et financés par des unités des administrations publiques et couvrent la population tout entière ou d'importants sous-groupes de celle-ci. Les régimes de sécurité sociale organisés par les pouvoirs publics peuvent opérer avec ou sans constitution de réserves. En cas de constitution de réserves distinctes, ces dernières restent toutefois la propriété des pouvoirs publics. Les recettes des régimes de sécurité sociale proviennent principalement des cotisations versées par les particuliers et par les employeurs pour le compte de leurs salariés et accessoirement des transferts effectués par d'autres unités des administrations publiques. L'affiliation aux régimes de sécurité sociale est généralement, mais pas systématiquement, obligatoire. Le montant des prestations servies aux particuliers n'est pas nécessairement fonction des cotisations qu'ils ont versées* ».

La définition européenne, à laquelle se réfère le projet de loi organique, va ainsi au-delà des régimes obligatoires de base.

L'introduction d'un article liminaire sur les administrations de sécurité sociale ouvrirait le champ budgétaire du PLFSS, aujourd'hui décalé par rapport à la comptabilité nationale et à la programmation des finances publiques. Le PLFSS deviendrait *ipso facto* un projet de loi de financement et d'orientation de la protection sociale, ce que permet la Constitution.

¹ A ce moment de la discussion budgétaire, restent principalement en suspens les articles de 2^e partie qui concernent les dépenses du seul Etat.

Compte tenu de leur gouvernance et de leur autonomie, les organismes aujourd'hui situés en-dehors du champ du PLFSS n'entreraient, bien sûr, en aucune manière, dans une logique de prévision de leurs recettes et de définition de leur objectif de dépenses. Il s'agirait simplement que les informations financières les concernant, **dans l'article liminaire de constatation qu'est le tableau de synthèse**, figurent dans le texte financier dont ces administrations sont le plus proche : le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

3. L'obligation d'informations sur les administrations de sécurité sociale dans le projet de loi de finances et non dans le PLFSS

En parcourant le projet de loi organique, on assiste à un curieux paradoxe, qui consiste à élargir (article 17 B) le champ des annexes du projet de loi de finances, qui désormais présenteraient « *les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des régimes obligatoires de base et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale* », et pas celles des annexes du projet de loi de financement de la sécurité sociale qui ne présentent, elles, que l'effort structurel des seuls régimes obligatoires de base.

Cette situation est éminemment regrettable. Il serait à tout le moins souhaitable que les annexes au PLFSS évaluent l'effort structurel de l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

Il y aurait là matière à une transformation, déjà recommandée par la Cour des comptes, du projet de loi de financement de la sécurité sociale en projet de loi de financement et d'orientation de la protection sociale.

4. L'oubli en cours d'année des projets de loi de financement de la sécurité sociale, un chaînage des projets de loi de finances en circuit fermé

De manière moins compréhensible que pour le projet de loi de finances de l'année, **les projets de loi de finances rectificative et les projets de loi de règlement comprendraient également un article liminaire présentant un tableau de synthèse pour l'ensemble des administrations publiques.**

Il ne saurait pourtant y avoir de circuit fermé des projets de loi de finances entre eux, sans aucune prise en compte des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Ainsi, dans la LOLF, et dans l'essence même des projets de loi de finances, rien ne justifie un tableau de synthèse pour l'ensemble des administrations publiques dans le projet de loi de règlement. **Ce texte arrête les comptes du seul Etat, et ce de manière non concomitante avec la sphère sociale dont le projet de loi de règlement est intégré en première partie du projet de loi de financement de l'automne.**

De surcroît, le projet de loi organique ignore les projets de loi de financement rectificative de la sécurité sociale prévus au II de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale. Or le Parlement **devrait être informé**, par un même article liminaire présentant un tableau de synthèse pour l'ensemble des administrations publiques, de l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif au moment où l'on examine un PLFSS rectificatif ayant *de facto* un impact sur les soldes publics. Ceci fait l'objet d'un **amendement** de votre commission des affaires sociales.

B. ÉVITER L'ÉVICTION POTENTIELLE DES COMMISSIONS DES AFFAIRES SOCIALES DU CHAMP DES FINANCES PUBLIQUES

1. La consolidation des textes budgétaires, un nécessaire regard conjoint des commissions des affaires sociales et des commissions des finances

La coexistence, à l'article 34 de la Constitution, de deux projets de loi financiers, l'un sur le budget de l'Etat, le projet de loi de finances, l'autre sur la sécurité sociale, le projet de loi de financement de la sécurité sociale, est un élément de complexité, d'autant qu'interviennent sur chacun de ces deux textes deux commissions distinctes, la commission des affaires sociales et la commission des finances, avec chacune une forte légitimité.

La mention à l'article 34 de la Constitution des projets de loi de programmation, déterminant les orientations pluriannuelles des finances publiques, a introduit un nouveau texte, sans supériorité juridique sur les deux premiers. Ce texte est par nature consolidé : il concerne toutes les administrations publiques.

Toutes les propositions visant à la consolidation des textes budgétaires ont jusqu'à présent souligné la nécessité de ne pas évincer les commissions des affaires sociales du champ des finances publiques.

Ainsi, nos anciens collègues Alain Lambert et Didier Migaud sur leur rapport relatif à la mise en œuvre de la LOLF avaient-ils écrit : « *la LOLF et la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) ayant été bâties sur des principes convergents, il nous paraît indispensable de rapprocher peu à peu la loi de finances annuelle et la loi de financement de la sécurité sociale, dans la perspective de les fusionner en un seul texte financier annuel. Un texte unique donnerait toute sa cohérence au pilotage global des finances publiques. Il va de soi qu'un tel système n'a pas pour but de remettre en cause la participation des partenaires sociaux à la gestion des organismes de sécurité sociale. Il suppose de développer, au sein des assemblées parlementaires, le travail en commun entre les commissions chargées des affaires sociales et les commissions chargées des finances* ».

Au cours de l'examen du projet de loi constitutionnelle relative à l'équilibre des finances publiques, qui créait une « loi cadre d'équilibre des finances publiques », de nature organique, supérieure aux projets de lois de finances et aux projets de loi de financement de la sécurité sociale, votre commission des affaires sociales avait obtenu, dans le texte adopté au Sénat¹, que les projets de loi-cadre d'équilibre des finances publiques soient envoyés pour examen à une commission spécialement désignée à cet effet « *composée à parité de membres de la commission chargée de l'examen des projets de loi de finances et de la commission chargée de l'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale* ».

2. A l'automne, les risques de l'article liminaire du projet de loi de finances pour les compétences de la commission des affaires sociales

Le suivi annuel de la mise en œuvre de la programmation pluriannuelle pour l'ensemble des administrations publiques par un article liminaire de constatation ne devrait pas échoir en théorie, à un texte financier en particulier, projet de loi de finances ou projet de loi de financement de la sécurité sociale, et donc à une commission en particulier, commission des affaires sociales ou commission des finances.

A l'automne, pour les raisons de calendrier précédemment évoquées, il est pourtant difficile d'échapper à un article liminaire relatif aux administrations publiques inscrit dans le seul projet de loi de finances.

Cette solution n'est toutefois pas sans risque : celui de vouloir tirer les conséquences des écarts éventuels avec la trajectoire pluriannuelle des finances publiques en adoptant des mesures de recettes dès la première partie du projet de loi de finances, sans passer par le PLFSS.

Il convient en effet de noter que le PLFSS n'a pas l'exclusivité des recettes, et en particulier des impositions de toutes natures, affectées à la sécurité sociale. Dans sa décision n° 2012-654 DC du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a ainsi fait valoir, s'agissant de l'affectation de recettes fiscales à la sécurité sociale par le biais d'un projet de loi de finances rectificative, « *que les contributions sociales sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement, les prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et sur les revenus de placement et la contribution pour le remboursement de la dette sociale sont destinés à assurer le financement des dépenses des régimes obligatoires de sécurité sociale et des organismes concourant au financement de ces régimes ou à l'amortissement de leur dette et ne constituent pas des cotisations ouvrant des droits aux prestations et avantages servis par ces régimes (...)* que, par suite, les dispositions de l'article 29 sont relatives à l'assiette ou au taux d'impositions de toutes natures ; qu'elles ont donc leur place dans la loi de finances rectificative ».

¹ Le texte n'a jamais été soumis au Congrès.

3. Au printemps, l'examen d'un mécanisme de correction qui doit concerner, conjointement, les commissions des affaires sociales et les commissions des finances

Au printemps, pour la mise en œuvre du mécanisme de correction prévu par le traité budgétaire, en cas d'écart important entre les objectifs de la programmation pluriannuelle des finances publiques et le dernier exercice clos, relatif à l'ensemble des administrations publiques, rien ne justifie que le Parlement soit saisi des écarts éventuels par le truchement du seul projet de loi de règlement, qui arrête les comptes du seul Etat. La commission des comptes de la sécurité sociale arrête, par ailleurs, ses comptes entre le 15 avril et le 15 juin chaque année, et le projet de loi de règlement de la sécurité sociale n'est lui examiné qu'à l'automne, dans le cadre de l'examen du PLFSS.

Mieux vaudrait donc organiser la mise en œuvre du mécanisme de correction prévu par le traité budgétaire dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques, qui associe à parité les commissions des affaires sociales et les commission des finances.

Avant le 15 juin de chaque année, le Haut Conseil des finances publiques rendrait un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants que ferait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques.

Cet avis serait rendu public par le Haut Conseil des finances publiques.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifierait des écarts, le débat d'orientation des finances publiques, prévu aux articles 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances et de l'article LO 111-5-3 du code de la sécurité sociale, serait le lieu permettant d'en prendre connaissance. Dans le rapport élaboré en vue de ce débat, le Gouvernement exposerait les raisons des écarts et présenterait les mesures de correction envisagées.

Le Parlement, avec la contribution tant des commissions des affaires sociales et des commissions des finances, pourrait ainsi plus utilement débattre du mécanisme de correction que dans le cadre du projet de loi de règlement. **Tel est le sens de l'amendement que propose votre commission des affaires sociales à l'article 16.**

*

* *

Sous réserve des amendements qu'elle a déposés, votre commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur le projet de loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 23 octobre 2012**, sous la **présidence de Mme Annie David, présidente**, la commission examine le **rapport pour avis de M. Yves Daudigny, sur le projet de loi organique n° 43 rectifié (2012-2013) relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.**

EXAMEN DU RAPPORT

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - C'est le souci de garantir la participation de notre commission des affaires sociales à la définition des grands équilibres financiers du pays qui m'a conduit à m'intéresser à ce projet de loi organique.

Le Parlement a autorisé la ratification du Traité budgétaire européen le 11 octobre dernier.

Par celui-ci, notre pays s'engage à présenter un excédent ou un équilibre du solde des administrations publiques défini comme un déficit structurel inférieur à 0,5 point de PIB, c'est-à-dire sans prise en compte des éléments conjoncturels. Interprétant le Traité dans sa décision du 9 août 2012, le Conseil constitutionnel a considéré que sa transcription en droit interne pouvait se faire « au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles » ou de dispositions « dont le plein respect et la stricte observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon ». Le Gouvernement a ainsi retenu, non l'option de la révision de la Constitution mais celle d'un projet de loi organique venant compléter les lois organiques relatives aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale.

Si l'étude d'impact juge que le présent projet de loi organique « ne modifie qu'à la marge le contenu des projets de loi de finances, en introduisant un article liminaire » et qu'il a « une incidence marginale sur le PLFSS », elle souligne aussi que le texte modifie les modalités de gestion des finances publiques en France et « présente une réforme complète de la procédure budgétaire, à tous les stades ». Loi de procédure induisant des bouleversements significatifs, elle est à la fois source de satisfactions et de risques.

Les mécanismes proposés qui réforment la programmation des finances publiques et en renforcent la crédibilité sont satisfaisants, à condition de mieux intégrer les finances sociales comme proposé par trois

amendements que je vous soumettrai. Le premier vise à conférer aux présidents des commissions des affaires sociales des assemblées un pouvoir de nomination au Haut Conseil des finances publiques. Alors que cette instance est chargée d'éclairer le Gouvernement et le Parlement, y compris sur les objectifs pluriannuels de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et sur l'évolution pluriannuelle de l'Ondam, il n'est en effet pas acceptable que le texte actuel n'y assure pas la présence de bons connaisseurs des finances sociales et de leurs spécificités. Le deuxième vise à combler la lacune laissée par une boîte noire dans la programmation, constituée par les administrations de sécurité sociale situées hors du champ du PLFSS. Enfin, alors que les lois de programmation pluriannuelles fixeront l'évolution de l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et de l'Ondam de l'ensemble de ces régimes, il vous est proposé de pouvoir également examiner les perspectives de dépenses des branches vieillesse et famille. Cette meilleure information permettra à notre commission d'être davantage impliquée dans ce débat qui se tiendra en amont du PLFSS.

L'essentiel des risques du projet de loi organique tient à l'article 6 prévoyant que la vérification, par le Parlement, du respect des engagements du Gouvernement pour l'ensemble des finances publiques se fera au travers du projet de loi de finances. Celui-ci comportera un article liminaire présentant un tableau de synthèse des comptes de l'ensemble des administrations publiques : l'Etat, les collectivités locales et la sécurité sociale. Par cette disposition, le texte opère un glissement. Implicitement, le projet de loi de finances deviendrait un projet de loi annuel des finances publiques, occultant de ce fait l'importance des projets de loi de financement de la sécurité sociale. Pourtant, rien de tel n'est prévu par la Constitution au sujet du projet de loi de finances et le projet de loi organique n'entend pas supprimer le PLFSS. Certes, le projet de loi de finances est le premier des textes financiers à être examiné à l'automne à l'Assemblée nationale et le dernier à être voté au Sénat mais il prend ici une ampleur jamais vue, les députés ayant même prévu qu'un rapport annexé au projet de loi de finances présentera les dépenses, les recettes, les soldes et l'endettement des régimes obligatoires de base et des autres organismes relevant de la catégorie des administrations publiques de sécurité sociale. En outre, le projet de loi de règlement deviendrait, au printemps, l'occasion pour le Haut Conseil de vérifier d'éventuels écarts importants - au sens du traité - entre les projections pluriannuelles des finances publiques et l'exécution passée, pour l'ensemble des administrations publiques. Au final, un déplacement de curseur du projet de loi de financement de la sécurité sociale vers le projet de loi de finances réduirait à la portion congrue notre rôle en matière de finances sociales.

C'est pourquoi je vous propose de prévoir que le projet de loi de financement de la sécurité sociale contienne lui aussi un article liminaire retraçant le solde effectif et structurel de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, au regard de la programmation pluriannuelle. Ainsi, notre

commission pourra se saisir des questions de finances sociales qui l'intéressent directement. Puis, au printemps, notre discussion sur l'exécution de la trajectoire des finances publiques devra intervenir non lors de l'examen du projet de loi de règlement, qui ne concerne que l'Etat, mais lors du débat d'orientation des finances publiques. C'est en effet le seul moment où il peut y avoir un échange global entre la commission des affaires sociales, la commission des finances et le Gouvernement.

Enfin, alors que le texte les ignore, je propose que les projets de loi de financement de la sécurité sociale rectificatifs qui ont de facto un impact sur les soldes publics contiennent eux aussi un article liminaire retraçant, pour l'ensemble des administrations, des prévisions de solde structurel et de solde effectif.

Il ne peut y avoir de texte unique sur les finances publiques sans que place soit faite à la commission des affaires sociales comme à celle des finances, au projet de loi de finances comme au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Mme Annie David, présidente. - *Merci de préserver le rôle de notre commission.*

M. Gérard Longuet. - *Pour la première fois, nous devons partager, au sein du Parlement, la responsabilité d'un déficit commun aux budgets de l'Etat, des collectivités locales et de la sécurité sociale qui relèvent de deux commissions, rivales comme me l'a fait observer mon expérience de président de groupe. Historiquement, cette différence est légitime car la sécurité sociale française est née d'une solidarité indépendante et distincte de l'Etat, qui a pourtant fini par la rattraper. La nouveauté, c'est que nous devons nous partager le même déficit. Or, il est toujours très compliqué d'élever des poules avec son fermier, de partager une couverture dans un lit ou la notoriété dans un journal...*

Ces 3 %, où vont-ils aller ? Si en théorie les collectivités locales sont condamnées à l'équilibre, reste l'Etat et le système de sécurité sociale, le financement de ce dernier reposant sur des engagements de long terme de la nation vis-à-vis des citoyens, dont les prévisions dépendent de tendances lourdes qui nous sont extérieures. Certes, le budget de l'Etat est lui aussi prisonnier d'un certain nombre d'obligations mais il dispose de plus de marges de manœuvre, ce qui explique son déficit beaucoup plus important.

Monsieur le rapporteur général, nous avons le devoir absolu de vous soutenir afin de laisser au Parlement et à notre commission la responsabilité d'examiner la dépense sociale et de faire valoir les droits de cette dépense par rapport à celle, tout aussi légitime, de l'Etat. Faire en sorte que ce travail soit partagé : cet esprit général de vos propositions me paraît être le bon. Etant sur le même bateau que nos collègues, nous devons être associés ou disparaître. Du fait de la nature très particulière de la dépense sociale, l'objectif n'est certainement pas de disparaître, il est donc raisonnable d'être associés. D'autant qu'au-delà des déficits, nous partageons avec l'Etat de

plus en plus de ses recettes et que le choc de compétitivité annoncé par le Gouvernement risque d'entraîner de nouveaux basculements des prélèvements sociaux sur des recettes fiscales. Nous avons le devoir absolu d'exister en tant que gardiens de la spécificité de la dépense sociale.

Libéral, je privilégie toujours des recettes faisant place à la responsabilité individuelle. A l'esprit mutualiste, à l'esprit coopératif, il faut un lieu d'expression. Il est tout trouvé, c'est la commission des affaires sociales.

Seul point de divergence, la loi de règlement. Sa discussion est souvent bâclée, mais il est toujours très intéressant de savoir pourquoi les choses ne se sont pas passées comme prévu. En revanche, je soutiens vos amendements sur la composition du Haut Conseil des finances publiques.

M. Marc Laménie. - Tout a été dit par Gérard Longuet. J'ai noté le souhait du rapporteur général de modifier la composition du Haut Conseil afin de permettre davantage de concertation ainsi que d'assurer l'autonomie des PLFSS par rapport aux PLF, ce qui se justifie par l'importance des montants.

Mme Mugette Dini. - Merci à M. le rapporteur général de défendre la place de la commission des affaires sociales. Comme l'a rappelé Gérard Longuet, le budget de la sécurité sociale est supérieur à celui de l'Etat, son déficit étant moindre. Il est dès lors essentiel que les commissions des affaires sociales des assemblées conservent un regard indépendant par rapport à celles en charge des finances de l'Etat, même si les tentatives contraires ne sont pas nouvelles, telles les propositions de M. Camdessus qui estimait plus simple de tout regrouper. J'apprécie l'esprit de vos amendements, que mon groupe comme moi-même soutiendrons.

Mme Isabelle Pasquet. - Indépendamment des considérations sur le rôle de la commission des affaires sociales, nous ne pouvons pas approuver ce projet de loi organique qui s'inscrit dans le droit fil du traité budgétaire européen portant atteinte aux droits du Parlement, aux libertés locales et à l'autonomie de gestion de la sécurité sociale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 5

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Notre objectif premier était de faire figurer dans les projets de loi de programmation pluriannuelle, outre la totalité des dépenses sociales et l'Ondam, des objectifs de dépenses pour les branches vieillesse et famille. Il m'a été indiqué que ce n'était pas possible : les dépenses vieillesse et famille, par définition, ne pourraient faire l'objet d'un pilotage. Il semble que la Cour des comptes reconnaît pourtant l'intérêt d'une telle disposition : c'est pourquoi mon amendement n° 1 de repli prévoit de mentionner ces éléments dans un rapport annexé à la loi de programmation.

M. René-Paul Savary. - *Et pour l'Ondam médico-social ?*

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Il est intégré dans l'Ondam global.*

M. René-Paul Savary. - *N'est-ce pas l'occasion de se poser la question d'une prise en compte spécifique des dépenses des départements, comme proposé hier par le président de l'Assemblée des départements de France au Président de la République ?*

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Ces dépenses sont hors de notre champ de compétences.*

M. Guy Fischer. - *Nous sommes contre l'amendement.*

L'amendement n° 1 est adopté.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *L'amendement n° 2 vise à donner une information indispensable sur les perspectives financières des dépenses de ce que j'appelle la « boîte noire », constituée par les administrations de sécurité sociale situées hors du champ du PLFSS, c'est-à-dire les régimes complémentaires et l'Unedic.*

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 6

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *L'amendement n° 3 tend à faire figurer dans les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale un article liminaire retraçant les prévisions des soldes structurels et effectifs de l'ensemble des administrations publiques afin d'informer le Parlement en amont de son vote.*

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Notre souhait initial était que, tout comme le PLF, le PLFSS contienne un article liminaire présentant des prévisions pour l'ensemble des administrations. Dans la mesure où il nous a été indiqué que cela n'était pas envisageable, notamment pour des raisons matérielles, cet amendement n° 4 de repli propose qu'un article liminaire figurant en tête du PLFSS indique des prévisions applicables aux seules administrations de sécurité sociale.*

L'amendement n° 4 est adopté.

Article 8

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *L'amendement n° 5 modifie la composition du Haut Conseil pour y prévoir des membres désignés par les présidents des commissions des affaires sociales.*

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 10

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Le texte du Gouvernement prévoit que le Haut Conseil est saisi du seul PLF avant sa transmission au Conseil d'Etat. L'amendement n° 6 propose que lui soient adressés à la fois les éléments relatifs au PLF et ceux relatifs au PLFSS. Ceci assure l'égalité de traitement entre les deux textes sans se voir opposer l'argument des délais, le PLFSS n'étant pas prêt à cette période de l'année.*

L'amendement n° 6 est adopté.

Article 16

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Le projet de loi organique prévoit que les avis émis par le Haut Conseil en cas d'écarts importants entre les prévisions et les réalisations soient discutés lors de l'examen de la loi de règlement. Ce cadre n'étant pas approprié car la loi de règlement ne concerne que les finances de l'Etat, l'amendement n° 7 propose de lui substituer le débat d'orientation des finances publiques. Il faut tenir ce débat lorsque les écarts sont importants.*

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 17A

L'amendement de conséquence n° 8 est adopté.

Article 17B

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *L'amendement n° 9 prévoit que le rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation est un rapport d'intérêt conjoint pour l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. Toujours notre souci de parallélisme....*

L'amendement n° 9 est adopté.

Article additionnel après l'article 17C

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *L'amendement n° 10 rectifie une erreur matérielle.*

L'amendement n° 10 est adopté.

La commission adopte le rapport.

Mme Annie David, présidente. - *Nous examinerons ce projet de loi organique en séance à partir du lundi 29 octobre et le projet de loi de programmation le 7 novembre après-midi.*