

N° 429

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} février 2022

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la proposition de loi organique, adoptée par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, relative aux **lois de financement de la sécurité sociale** et sur la proposition de loi relative aux **lois de financement de la sécurité sociale**,*

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, *présidente* ; Mme Élisabeth Doineau, *rapporteure générale* ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, *vice-présidents* ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Brigitte Devésa, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouleau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, MM. Dominique Théophile, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Mélanie Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) :

Première lecture : **4111** rect., **4139** rect., **4378**, **4379**, T.A **649** et T.A **650**

Commission mixte paritaire : **4903** et **4904**

Nouvelle lecture : **4495**, **4496**, **4924**, **4925**, T.A **769** et T.A **770**

Sénat :

Première lecture : **782**, **783**, **825**, **826**, **827**, T.A **159** et T.A **160** (2020-2021)

Commission mixte paritaire : **347**, **348** et **349** (2021-2022)

Nouvelle lecture : **411**, **412**, **430** et **431** (2021-2022)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
EXAMEN DES ARTICLES PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	7
• <i>Article 1^{er}</i> Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale.....	7
• <i>Article 2</i> Modernisation et approfondissement de l'information relative aux lois de financement de la sécurité sociale.....	13
• <i>Article 3</i> Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale	20
• <i>Article 3 bis</i> Renforcement du droit d'information du Parlement.....	22
• <i>Article 3 ter</i> Renforcement du contrôle du Parlement sur la procédure de relèvement du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale	24
• <i>Article 3 quater</i> Renforcement de l'information du Parlement en cours d'exécution des lois de financement de la sécurité sociale	25
• <i>Article 3 quinquies A</i> (supprimé) Contenu de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement en matière de finances sociales.....	27
• <i>Article 3 quinquies</i> Dépôt conjoint du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale	28
• <i>Article 4</i> Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique	29
EXAMEN DES ARTICLES PROPOSITION DE LOI RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	31
• <i>Article 1^{er}</i> Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale	31
EXAMEN EN COMMISSION.....	33
LA LOI EN CONSTRUCTION	39

L'ESSENTIEL

La discussion ayant repris après l'échec de la commission mixte paritaire (CMP), la commission se félicite que **l'Assemblée nationale ait intégré, en nouvelle lecture, de nombreux apports du Sénat**, qui concernent notamment des sujets de grande importance.

Ces reprises concernent, en premier lieu, les « **clauses de retour au Parlement** ».

Ainsi, le Gouvernement devrait saisir pour avis les commissions des affaires sociales :

- soit **en cas de dépassement du plafond d'endettement à court terme des organismes** autorisés à recourir à ce type de financement, au premier chef l'Urssaf - Caisse nationale (*ex* Acoff) ;

- soit, de manière plus générale, **en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la sécurité sociale déterminée par la LFSS**.

Dans ces deux cas, les commissions saisies au fond des lois de financement de la sécurité sociale pourront exprimer une position politique sur la situation des comptes sociaux et sur les mesures envisagées par le Gouvernement - ce qui n'a pas été le cas en 2020 et 2021, faute de l'existence de telles dispositions organiques.

En outre, le **montant des dotations de la sécurité sociale aux agences et organismes qu'elle finance** figurera dans une annexe dédiée du PLFSS. En cas d'augmentation de ce montant de plus de 10 % en cours d'exercice, les commissions des affaires sociales en seront informées sans délai.

D'autres apports significatifs du Sénat ont été intégrés dans le texte de nouvelle lecture, en particulier :

- la création d'un **article liminaire des lois d'approbation de la sécurité sociale**, qui donneront au Parlement une vision complète de la situation financière des administrations de sécurité sociale au moment de voter ces lois ;

- l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux commissions des affaires sociales **dans un standard aisément exploitable et réutilisable**, ce qui permettra aux parlementaires d'assumer pleinement leurs missions de contrôle ;

- l'absence d'extension du périmètre des lois de financement de la sécurité sociale aux mesures relatives à la dette des établissements de santé et médico-sociaux qui n'auraient pas d'effet sur les comptes de la sécurité sociale. Ainsi, les LFSS, qui doivent être examinées en un temps limité par le Parlement, ne risqueront pas de se transformer en « lois de santé » annuelles et conserveront leur caractère financier.

Au bout du compte, la commission considère que le texte adopté par l'Assemblée nationale, s'il n'est pas aussi ambitieux que celui qu'a voté le Sénat (notamment en raison de l'absence de l'intégration de l'assurance chômage dans les LFSS et de la « règle d'or » destinée à assurer l'équilibre des comptes sociaux), constitue **un équilibre satisfaisant entre les positions initiales des deux assemblées et aurait d'ailleurs pu constituer la base d'un accord en commission mixte paritaire.**

Dans ces conditions, afin d'exprimer un consensus entre l'Assemblée nationale et le Sénat sur un sujet qui se situe au cœur de l'équilibre entre les pouvoirs publics, **la commission a adopté sans modification les propositions de loi organique et « ordinaire » relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.**

EXAMEN DES ARTICLES PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 1^{er}

Modification du contenu des lois de financement de la sécurité sociale

Cet article propose de définir le contenu des trois catégories de lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), c'est-à-dire les LFSS de l'année, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (LFRSS) et les nouvelles lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS) que se propose de créer l'article.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu de l'examen en première lecture

A. Le dispositif initial

Dans sa version transmise par l'Assemblée nationale en première lecture, cet article proposait plusieurs évolutions du contenu des lois de financement de la sécurité sociale.

1. La création des LACSS

En premier lieu, cet article proposait dès l'origine de créer une nouvelle catégorie de LFSS : les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS).

En termes normatifs, les attributions de la LACSS ont vocation à reprendre pour l'essentiel celles de l'actuelle première partie des lois de financement de la sécurité sociale de l'année. Dans ce nouveau schéma, **la LFSS de l'année ne se composera donc plus que de trois parties, au lieu de quatre actuellement.**

Les LACSS, qui ont vocation à devenir le vecteur législatif privilégié du contrôle parlementaire sur l'exécution de la LFSS, sur le modèle des « lois de règlement » du budget de l'État, devraient être examinées à la fin du printemps ou au début de l'été, de même que la loi de règlement du budget de l'État, la proposition de loi prévoyant, en son article 3, un dépôt de ce projet de loi à l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin de chaque année (*cf. infra*).

Elles seraient accompagnées de nombreuses annexes, énumérées à l'article 2 de la présente proposition de loi organique.

2. La création d'un article liminaire des lois de financement de l'année

En outre, le présent article propose la création d'**un article liminaire des lois de financement de la sécurité sociale de l'année**.

Celui-ci **présenterait, pour le dernier exercice clos, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale (ASSO)**.

Il convient de rappeler que les ASSO, qui correspondent à un sous-ensemble des administrations publiques (APU) au sens de la comptabilité nationale, s'étendent bien davantage que l'actuel périmètre des LFSS. Elles regroupent, outre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et le Fonds de solidarité vieillesse, cœur des actuelles LFSS, les fonds spéciaux versant des prestations sociales¹, l'assurance chômage, les régimes complémentaires de retraite, la Cades, le FRR et les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS). On trouve, dans cette dernière catégorie, les hôpitaux à financement public, les œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale ou encore Pôle emploi.

Il s'agit de faire en sorte que le législateur dispose, au moment d'examiner le PLFSS, d'une vision consolidée des comptes et des prévisions financières relatives aux ASSO pouvant être mis en regard avec les objectifs fixés en loi de programmation des finances publiques.

3. Les modifications du périmètre normatif des LFSS

Le présent article proposait d'étendre le **domaine exclusif des LFSS**, c'est-à-dire les mesures ne pouvant être adoptées que dans le cadre d'une loi de financement de la sécurité sociale. Cette extension concerne :

- d'une part, **la répartition entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale** et, le cas échéant, entre leurs branches et les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette de ces régimes ou à la mise en réserve de recettes à leur profit **des ressources établies au profit de l'État, lorsque celles-ci leur ont été affectées** dans le respect du III de l'article 2 de la LOLF² ;

- d'autre part, les mesures de diminutions de recettes de la sécurité sociale³ non bornées dans le temps. Dans un tel schéma, la loi ordinaire ou la loi de finances pourraient toujours comprendre des dispositions relatives à des exonérations, réductions ou abattements de cotisations ou de contributions sociales, sous la réserve de prévoir une durée d'application inférieure à trois ans, à compter du moment de leur entrée en vigueur.

¹ Par exemple, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

² Il s'agit du texte qui résulterait de l'adoption de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques également en cours de navette, qui reprend ici les dispositions de l'actuel article 36 de la LOLF.

³ C'est-à-dire des ROBSS, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

En revanche, **la pérennisation de ces exonérations, à savoir la suppression de la « borne » ou limitation dans le temps de son application, ne pourrait être inscrite qu'au sein des lois de financement de la sécurité sociale.**

Le présent article proposait également une **extension du domaine facultatif des LFSS**, c'est-à-dire des mesures qui, tout en pouvant être adoptées en-dehors d'une LFSS, ne seraient néanmoins pas considérées comme des « cavaliers sociaux » lors de l'examen de ces lois. Cette extension concerne :

- d'une part, de manière directe, **les mesures ayant un effet sur la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier et des établissements médico-sociaux** qui sont financés par l'assurance maladie et soumis à un objectif de dépenses ;

- d'autre part, au travers d'une redéfinition de l'annualité budgétaire, les mesures de recettes et de dépenses applicables **aux années ultérieures dès lors qu'elles ont également un effet sur l'année à laquelle se rapporte la LFSS.**

4. Les autres dispositions

Enfin, le présent article proposait que seuls les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base de sécurité sociale soient soumis au vote du Parlement et non plus, comme actuellement ces mêmes tableaux ainsi que ceux du régime général.

B. Le texte résultant de l'examen par le Sénat

En première lecture, **le Sénat a approuvé l'économie générale du présent article.** Ses principales mesures figuraient d'ailleurs déjà dans la proposition de loi organique déposée par le rapporteur en mars dernier, qu'il s'agisse de la création des LACSS ou de celle d'un article liminaire des LFSS.

Il a toutefois **complété cet article par des ajouts très substantiels.**

1. L'extension du périmètre des LFSS à l'assurance chômage

Le Sénat a tout d'abord **étendu le périmètre des LFSS à l'assurance chômage.**

Sans renier le rôle des partenaires sociaux, le rapporteur a souligné que depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, **le pilotage du régime a profondément changé de nature**, le Gouvernement pouvant complètement orienter la négociation paritaire au travers d'une « lettre de cadrage » du Premier ministre. Dès lors, la responsabilité accrue du Gouvernement ne doit pouvoir s'opérer que sous le **contrôle du Parlement.**

De plus, le Sénat a considéré que l'attribution de ressources fiscales à l'assurance chômage (une fraction de 1,47 point de CSG « activité », pour un rendement estimé en 2021 à **14,5 milliards d'euros**) justifiait là aussi pleinement un droit de regard du Parlement.

Le Sénat a donc souhaité que le Parlement soit désormais appelé à approuver le tableau d'équilibre du régime et les principales mesures le concernant au sein de la LFSS.

2. Les procédures de dépassement de certaines parties de l'Ondam

Le Sénat a également amendé le présent article afin de **conditionner le dépassement en cours d'exercice de certains éléments de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) au respect de procédures associant le Parlement.**

Plus précisément, pour ces « poches » d'Ondam, tout dépassement devrait être conditionné à une procédure **d'avis des commissions des affaires sociales des deux assemblées**. En cas d'extrême urgence, seule l'information de ces deux commissions serait requise.

Ces procédures concernent des éléments de nature non assurantielle - et pouvant donc faire l'objet d'arbitrages par les pouvoirs publics. Il s'agit :

- d'une part, du **sous-objectif de l'Ondam dédié au service public hospitalier ;**

- d'autre part, des dotations de l'assurance maladie aux organismes et aux agences qu'elle finance, dès lors que le dépassement est supérieur de 10 % aux crédits initialement votés.

Il s'agit de renforcer le caractère normatif de la LFSS, la crise sanitaire de 2020 et 2021 ayant montré la mise à l'écart complète du Parlement par le Gouvernement alors même que les éléments les plus essentiels de l'équilibre financier de la sécurité sociale ont été remis en cause.

3. La création de l'article liminaire des LACSS

Le Sénat a également adopté un amendement **instaurant un article liminaire des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale**. Cet article contiendra les données relatives au dernier exercice clos, ces données ne figurant dès lors plus au sein de l'article liminaire de la LFSS de l'année. Ainsi, la vocation de chacun de ces textes (prévisions pour la LFSS de l'année et constat pour la LACSS) sera mieux respectée. En outre, ces éléments permettront au Parlement de comparer les résultats obtenus par rapport aux prévisions de la LFSS initiale et de la loi de programmation des finances publiques.

4. Le refus de l'extension du périmètre des LFSS aux mesures relatives à la dette des établissements de santé ou médico-sociaux

Le Sénat a rejeté l'une des extensions du périmètre des LFSS proposées par l'Assemblée nationale : celle relative aux mesures qui concernent la dette des établissements de santé ou médico-sociaux.

D'une part, le rapporteur estime qu'une telle extension du périmètre ne serait pas conforme à la lettre et à l'esprit du dix-neuvième alinéa de l'article 34 de la Constitution, qui fait des lois de financement de la sécurité sociale un texte financier relatif aux comptes de celle-ci.

D'autre part, il considère que cette proposition de loi organique ne doit être la première étape de la transformation des PLFSS en textes portant diverses mesures d'ordre social.

5. La fixation des objectifs de dépenses sans contraction des recettes et des dépenses

Enfin, le Sénat a adopté **un amendement visant à prévoir que les objectifs de dépenses sont fixés sans contraction entre les recettes et les dépenses**. Il s'agit bien entendu d'améliorer la crédibilité des chiffres présentés au vote du Parlement.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Outre divers amendements de coordination et de nature rédactionnelle, qui ont notamment concerné la renumérotation des articles du code de la sécurité sociale qui porteront les dispositions organiques, l'Assemblée nationale a adopté les positions suivantes pour ce qui concerne les points de divergence exposés précédemment.

L'Assemblée nationale a **supprimé l'extension du périmètre des LFSS à l'assurance chômage**. Pour regrettable que soit ce refus, il est apparu très vite que le Gouvernement était résolument opposé à cette mesure dans le contexte politique et social actuel et qu'aucun accord ne pourrait être trouvé sur cette base.

L'Assemblée nationale n'a pas retenu l'affirmation du principe de non-contraction des recettes et des dépenses pour la détermination des objectifs de dépense.

En revanche, **les députés ont accepté la création de l'article liminaire des LACSS** qu'avait introduite le Sénat dans le but d'améliorer l'information du Parlement au moment où il se prononcera sur l'exécution des lois de financement.

S'agissant des **mesures relatives à la dette des établissements de santé et médico-sociaux**, l'Assemblée nationale a formellement rétabli l'extension de périmètre des LFSS qu'elle avait adoptée en première lecture. Elle a toutefois **conditionné cette extension au fait que lesdites mesures aient un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale**. Comme cela sera précisé ci-après, il s'agit donc en fait d'une très forte atténuation, voire d'une quasi-suppression de la portée normative de ce dispositif.

Enfin, même si le dispositif a été adopté au sein de l'article 2, dans le commentaire duquel il sera détaillé, il convient de souligner dès à présent que **l'Assemblée nationale a adopté une solution de compromis pour ce qui concerne les dotations de l'assurance maladie aux organismes et agences qu'elle finance.**

III - La position de la commission

Comme le rapporteur l'a exprimé lors de la réunion de la commission mixte paritaire (CMP), il était clair qu'un accord sur ce texte ne pourrait s'obtenir qu'au prix de l'abandon de l'extension du périmètre des LFSS à l'assurance chômage, ce à quoi les sénateurs membres de la CMP s'étaient déclarés prêts.

Pour le reste, le rapporteur considère que le présent article, dans sa version de nouvelle lecture, présente un honnête compromis entre les positions des deux assemblées.

En particulier, **les deux points de divergence qui ont entraîné l'échec de la CMP ont fait l'objet d'une évolution significative** à l'occasion de la nouvelle lecture de la présente proposition de loi organique par l'Assemblée nationale.

Ainsi, la subordination de l'extension du périmètre des LFSS au fait que les mesures relatives à la dette hospitalière aient un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale revient dans les faits à ne pas étendre ledit périmètre. En effet, toute mesure ayant un tel impact est, de ce seul fait, déjà recevable lors de l'examen d'une LFSS ; tel est même le principal critère de recevabilité des initiatives parlementaires (et gouvernementales). Cela concerne notamment les mesures relatives à la dette des établissements de santé, comme l'a indiqué le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021 (paragraphe 9). En conséquence, le Sénat peut accepter la nouvelle rédaction de l'Assemblée nationale sans remettre en cause les principes l'ayant conduit à rejeter cette mesure à l'occasion de la première lecture.

Et, comme cela sera détaillé dans le cadre du commentaire de l'article 2, **le dépassement de plus de 10 % des dotations prévues pour les agences et les organismes financés par l'assurance maladie fera l'objet d'une information spécifique** et sans délai des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

C'est pourquoi le rapporteur considère que le Sénat peut accepter l'équilibre général qui résulte de la nouvelle lecture de l'Assemblée nationale et adopter cet article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 2

**Modernisation et approfondissement de l'information relative
aux lois de financement de la sécurité sociale**

Cet article propose de réécrire les dispositions relatives aux documents annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu de l'examen en première lecture

A. Le dispositif initial

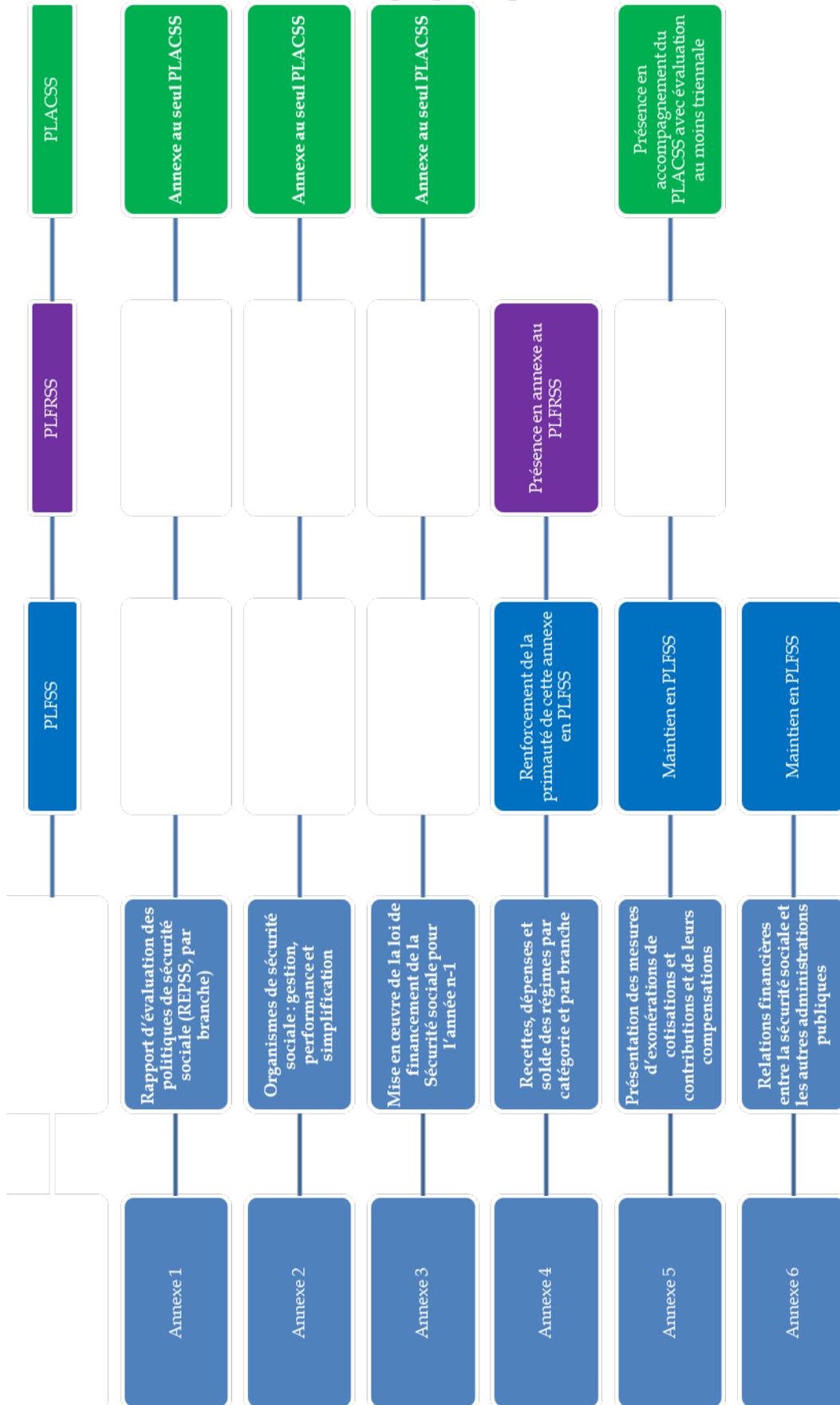
1. La réorganisation des annexes pour tirer les conséquences de la création des LACSS

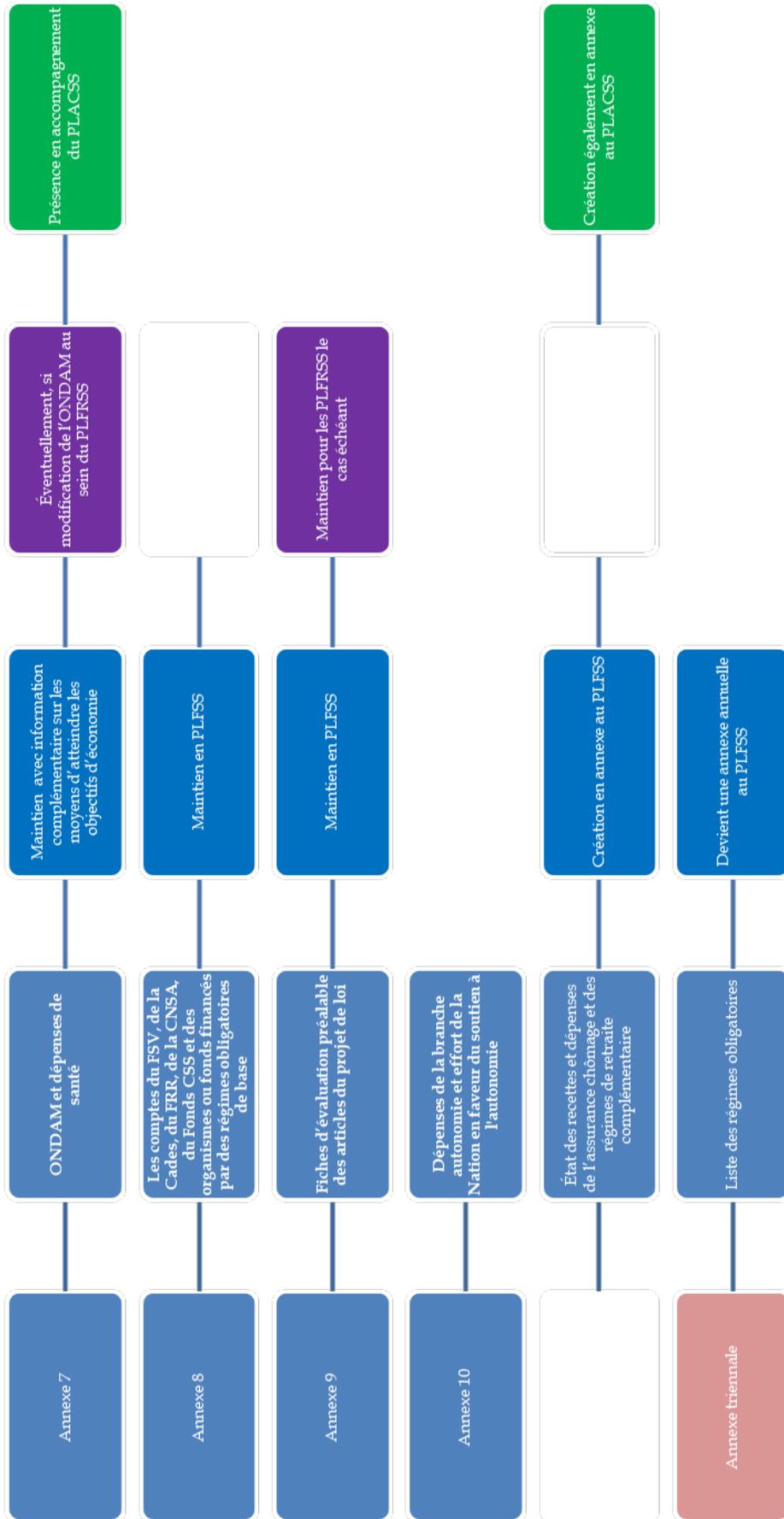
Cet article réorganise les annexes afin, d'une part, de tirer les conséquences de la création des LACSS et, d'autre part, d'alléger les annexes aux projets de loi de financement rectificative dans le but d'encourager le dépôt de tels textes lorsque les circonstances l'exigent.

Le rapport de première lecture donne le détail de ces réorganisations.

Les schémas suivants illustrent les changements qui résulteraient de l'adoption de ces dispositions par rapport au régime actuel des annexes des lois de financement de la sécurité sociale.

Transformation des annexes proposée par l'Assemblée nationale





2. La mise en évidence des écarts par rapport aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques

D'autre part, le présent article prévoit de compléter le rapport annexé à la LFSS ou « annexe B » par une **comparaison nouvelle aux dispositions adoptées en loi de programmation** en matière de dépenses.

Ce rapport présenterait ainsi « **les écarts cumulés entre, d'une part, les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement qui figurent [en loi de programmation], d'autre part, les prévisions de dépenses décrites dans ce rapport** », et ce pour chacun des exercices de la période de la loi de programmation.

3. De nouvelles annexes relatives à des administrations de sécurité sociale situées en-dehors du champ des LFSS

Enfin, cet article prévoit de compléter l'information du Parlement sur la situation financière d'administrations de sécurité (ASSO) non incluses dans le périmètre des LFSS.

Ces nouvelles annexes concerneraient :

- la **situation financière des établissements de santé** ;
- et les **perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage**, d'une part, et des **régimes d'assurance retraite complémentaire** légalement obligatoires, d'autre part.

Cette dernière annexe au projet de loi de l'année se retrouverait également au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

Ainsi, tout en maintenant ces différentes administrations en dehors du champ des lois de financement de la sécurité sociale (même si leur situation financière se reflète dans les articles liminaires), ces annexes donneraient un quasi complet au Parlement sur les finances des ASSO.

B. Le texte résultant de l'examen par le Sénat

En première lecture, le Sénat a adopté plusieurs modifications substantielles de cet article.

1. L'extension du « compteur des écarts » aux écarts en recettes et au solde de la sécurité sociale

Le Sénat a adopté un amendement visant à **prévoir, dans le compteur des écarts, une vision exhaustive comprenant les recettes, les dépenses et les soldes comparés aux prévisions de la loi de programmation** - et non plus les seules dépenses.

En effet, la sécurité sociale présente une gestion financière particulière : en cela que les générations futures n'ont pas à payer les prestations sociales des générations actuelles, **le principe d'un nécessaire équilibre financier des comptes prévaut jusqu'à maintenant**. C'est à cette fin et dans cette logique qu'a été créée la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

Le Sénat a donc considéré qu'il était préférable de **raisonner en termes d'équilibre, soit en termes de soldes, et donc de suivre à la fois les dépenses et les recettes**.

2. La création de programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale (PEPSS)

Le Sénat a également adopté un amendement visant à créer **une annexe au projet de loi de financement de l'année retraçant pour chaque branche l'analyse des enjeux de celle-ci pour l'année à venir**. Ces « **programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale** » (PEPSS) poursuivaient un double objectif :

- offrir une **meilleure vision de la structure des dépenses** à venir pour chacune des branches, en retraçant par exemple le nombre projeté de nouveaux assurés ou bénéficiaires et l'évolution structurelle ou conjoncturelle des prestations, leur volume attendu et leur tarification pour ce qui concerne par exemple les actes médicaux.

- **fixer dès le vote de l'objectif de dépenses de la branche les objectifs de qualité et de performance assignés** à celle-ci ainsi que les indicateurs afin de permettre, dans les REPSS, d'en évaluer les résultats.

3. La création d'une annexe consacrée aux médicaments

Dans cette même logique d'amélioration de l'information du Parlement au moment du vote de la LFSS, le Sénat a adopté un amendement créant une nouvelle annexe aux lois de financement de la sécurité sociale, consacré au secteur du médicament.

Cette annexe a pour objet de détailler le budget que la France consacre aux médicaments ainsi que des montants des économies qui lui sont imputables.

4. La mise à disposition du Parlement d'une information réellement exploitable

Le Sénat s'est également attaché à améliorer de manière concrète la capacité des parlementaires, et tout particulièrement des rapporteurs, à analyser et retraiter les nombreuses informations qu'ils reçoivent des administrations et des organismes de sécurité sociale dans le cadre de l'examen des PLFSS.

À cette fin, il a adopté un amendement visant à **prévoir que les données servant aux tableaux et graphiques présents dans les documents annexés soient rendues disponibles dans un format exploitable sur simple demande des commissions des affaires sociales**. La rédaction retenue, issue de l'article 12 de la proposition de loi organique déposée en mars 2021 au Sénat, reprend les formulations relatives aux données ouvertes inscrites dans la loi et codifiées notamment par la loi pour une République numérique en 2016.

Alors que les conditions d'examen du PLFSS sont encadrées par la Constitution et que le temps accordé au Parlement pour délibérer est contraint, ce mode de transmission est nécessaire afin d'apporter à celui-ci des garanties quant à l'information qui lui est apportée pour délibérer.

5. La mise en place d'une « règle d'or » pour revenir à moyen terme à l'équilibre des finances sociales

Enfin, pour des raisons essentiellement légistiques, c'est dans cet article que le Sénat a introduit la « règle d'or » qu'il avait déjà adoptée dans le cadre de l'examen du projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, à l'été 2020.

Selon cette « règle d'or », dans le rapport annexé aux PLFSS à compter de 2024, **la prévision de solde cumulé de l'ensemble des ROBSS et des organismes concourant au financement de ces régimes (c'est-à-dire du FSV) pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir doit être positive ou nulle**. Le rapport présenterait les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat afin d'en assurer la sincérité.

Par ailleurs, **une dérogation serait prévue à ce principe en cas de « circonstances exceptionnelles »** au sens du traité européen, dûment constatées dans les conditions prévues à l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Dans ce cas, **le rapport annexé au PLFSS préciserait celui des dix prochains exercices à l'issue duquel le solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours audit exercice redeviendrait positif ou nul** ainsi que les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a largement rétabli sa version du présent article.

Elle a ainsi **supprimé la « règle d'or »**, considérant que l'instauration d'un tel mécanisme serait trop contraignante avant que le retour des comptes sociaux sur le chemin de l'équilibre ne soit plus clairement engagé.

Elle a également **rejeté l'extension du « compteur des écarts » aux précisions de recettes et de solde**, dans un souci d'harmonisation avec les dispositions similaires de la LOLF pour ce qui concerne le budget de l'État.

S'agissant des annexes elles-mêmes, l'Assemblée nationale n'a retenu ni la création des PEPSS ni celle d'une annexe dédiée au médicament.

En revanche, **l'Assemblée nationale a maintenu** les dispositions prévoyant que **les données servant aux tableaux et graphiques présents dans les documents annexés soient rendues disponibles dans un format exploitable sur simple demande des commissions des affaires sociales.**

De plus, c'est au sein de cet article qu'elle a inséré, en nouvelle lecture, les **dispositions de compromis relatives aux dotations de la sécurité sociale aux agences et organismes qu'elle finance**, comme indiqué *supra* au sein du commentaire de l'article 1^{er}.

Enfin, elle a intégré au sein de cet article, pour des raisons légistiques, les dispositions introduites par le Sénat en première lecture au sein de l'article 3 *quinquies* A visant à énumérer au sein du code de la sécurité sociale les missions d'assistance de la Cour des comptes aux commissions des affaires sociales des deux assemblées.

III - La position de la commission

Le rapporteur, sans être complètement satisfait par la rédaction de cet article en nouvelle lecture, considère néanmoins que les dispositions les plus essentielles portées par le Sénat ont été reprises, étant entendu qu'il est rapidement apparu qu'un accord ne pourrait être trouvé en maintenant la « règle d'or ».

Dès lors, le maintien de la transmission des données dans un standard aisément exploitable et réutilisable, ainsi que les réelles avancées enregistrées en matière d'information sur les agences et organismes financés par la sécurité sociale constituent **un pas en avant significatif de l'Assemblée nationale**. Sur ce dernier point, l'obligation d'information immédiate des commissions des affaires sociales en cas de révision à la hausse de plus de 10 % desdites dotations constitue un mécanisme proche de ce que le Sénat avait prévu en la matière en première lecture au sein de l'article 1^{er} ; **cette démarche rejoint l'esprit des autres « clauses de retour au Parlement » introduites par le Sénat et maintenues par l'Assemblée nationale** (*cf.* commentaire des articles 3 *bis* et 3 *ter*).

Pour regrettable qu'elle soit aux yeux du rapporteur, la suppression des PEPSS et de l'annexe consacrée au médicament ne constitue pas, dans ce contexte, une divergence suffisamment profonde pour justifier le maintien d'un désaccord entre les deux assemblées jusqu'au terme de l'examen de la présente proposition de loi organique.

Il en est de même pour le compteur des écarts, que l'Assemblée nationale a de nouveau réduit aux seuls écarts en dépenses. Si cet alignement sur le mécanisme retenu pour le budget de l'État ne respecte pas pleinement la nature particulière des comptes sociaux par rapport aux comptes de l'État, **la profondeur de cette divergence doit être relativisée au regard de la faible normativité de ce « compteur des écarts »**. Ce nouvel outil correspondra davantage à un suivi de l'exécution des engagements de sérieux budgétaire pris par la majorité gouvernementale au début de son mandat qu'à un réel outil de pilotage et de régulation.

C'est pourquoi le rapporteur souhaite l'adoption de cet article en nouvelle lecture sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3

Calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale

Cet article tend à aligner le calendrier de dépôt des projets de loi de financement de la sécurité sociale et d'approbation des comptes de la sécurité sociale sur celui des projets de loi de finances et de règlement.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu de l'examen en première lecture

A. Le dispositif initial

1. Un alignement du délai de dépôt du PLFSS aligné sur celui des projets de loi de finances

Cet article propose **d'anticiper le délai limite de dépôt du projet de loi de financement de l'année**. Ce dernier devrait désormais être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale **au plus tard le premier mardi d'octobre** au lieu du 15 octobre actuellement.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale serait ainsi déposé en même temps que le projet de loi de finances¹, ce qui permettra de présenter au Parlement une trajectoire budgétaire mieux établie pour l'ensemble des administrations publiques.

¹ Article 47 de la Constitution.

2. La fixation d'un délai de dépôt des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale identique à celui des projets de loi de règlement

De la même manière que les projets de loi de règlement¹, **le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale serait déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.**

Par ailleurs, le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ne pourrait être mis en discussion devant une assemblée avant l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale afférente à l'année qui précède celle de la discussion du projet de loi de financement.

Cette disposition s'apparentent également aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) concernant le vote de la loi de règlement².

3. La possibilité d'inscrire à l'ordre du jour de chaque assemblée une semaine consacrée à l'examen de l'application des lois de financement de la sécurité sociale

Enfin, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale en première lecture, le présent article prévoyait d'insérer dans la partie organique du code de la sécurité sociale **une disposition permettant à la Conférence des présidents de chaque assemblée de décider qu'une des semaines réservées par priorité au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques par le quatrième alinéa de l'article 48 de la Constitution soit consacrée prioritairement au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale**, sur le modèle du « *Printemps de l'évaluation* » instauré par l'Assemblée nationale.

L'adoption du présent article aurait donc pour effet d'élever cette faculté de la Conférence des présidents au niveau organique en vue de la mise en œuvre d'un « *Printemps social de l'évaluation* » dédié par l'Assemblée nationale au contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

B. Le texte résultant de l'examen par le Sénat

En première lecture, **le Sénat a conservé les dispositions du présent article relatives au calendrier de dépôt des PLFSS et des projets de LACSS.**

En revanche, il a, lors de la séance publique, adopté **un amendement supprimant l'élévation au niveau organique du « *Printemps de l'évaluation* ».**

¹ Article 46 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

² Article 41 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Cette suppression était motivée :

- d'une part, par l'absence de portée réelle de ces dispositions, la Conférence des présidents de chaque assemblée étant déjà libre de consacrer ou non une semaine de contrôle à l'évaluation de la LFSS, ce que montre d'ailleurs la pratique actuelle de l'Assemblée nationale ;

- d'autre part, par la mise en valeur d'une pratique propre à l'une seulement des deux assemblées, dont on peut se demander si elle se justifiera toujours à l'avenir après l'instauration des LACSS qui porteront la question de l'exécution des LFSS en séance publique.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a conservé l'économie générale du texte du Sénat, en ne le modifiant que par un amendement de coordination.

Les députés ont donc, en particulier, maintenu la suppression de l'élévation au niveau organique du « *Printemps de l'évaluation* ».

III - La position de la commission

Au regard de l'équilibre atteint par les deux assemblées sur cet article, le rapporteur préconise son adoption sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3 bis

Renforcement du droit d'information du Parlement

Le Sénat a introduit en première lecture cet article qui propose diverses mesures de nature à renforcer le droit d'information du Parlement en matière de comptes sociaux.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu introduit par le Sénat en première lecture

Le présent article, introduit par le Sénat en première lecture à l'initiative du président de la Mecss, René-Paul Savary, apporte trois modifications à l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale, sur lequel se fonde les pouvoirs des commissions des affaires sociales des deux assemblées en matière de contrôle des finances sociales.

Tout d'abord, le présent article **mentionne expressément les rapporteurs généraux des commissions des affaires sociales**, dont le rôle spécifique s'est affirmé après la révision de la LOLFSS de 2005, **parmi les parlementaires pouvant user des pouvoirs de contrôle** définis à l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

En deuxième lieu, le présent article précisait que parmi les « renseignements » devant être fournis aux représentants des commissions des affaires sociales à leur demande figurent « *toute évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies* ».

En troisième lieu, le présent article complète l'article L.O. 111-9 afin que **les données transmises le soient dans un format exploitable par le Parlement**. Il s'agit ici de conforter les moyens du Parlement dans l'exercice de sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a maintenu :

- d'une part, l'inclusion du rapporteur général parmi les représentants des commissions des affaires sociales disposant des pouvoirs définis à l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale ;

- d'autre part, la nécessité de répondre aux demandes de ces commissions dans un format exploitable par le Parlement.

Elle n'a, en revanche, pas repris les dispositions précisant le champ des demandes susceptibles d'être adressées par les commissions des affaires sociales aux administrations et organismes qui relèvent de leurs pouvoirs de contrôle.

III - La position de la commission

Le rapporteur regrette que l'Assemblée nationale n'ait pas maintenu le présent article dans son intégralité à l'occasion de la nouvelle lecture. Il considère toutefois que la rédaction très large de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale permet d'ores et déjà aux commissions des affaires sociales de demander au Gouvernement et aux organismes communication de « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif* », ce qui est particulièrement large et semble notamment couvrir les précisions demandées.

Dans ces conditions et dans un souci de préservation de l'équilibre global de ce texte, il préconise l'adoption du présent article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3 ter

Renforcement du contrôle du Parlement sur la procédure de relèvement du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale

Le Sénat a introduit en première lecture cet article qui tend à prévoir que le Gouvernement sollicite obligatoirement l'avis des commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat avant toute augmentation par décret du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à ce mode de financement.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu introduit par le Sénat en première lecture

Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, **la LFSS fixe la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes**, c'est-à-dire à afficher un découvert, **ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.**

Néanmoins, en cas d'urgence, l'article L.O. 111-9-2 dudit code permet au Gouvernement de relever ces limites par décret pris en conseil des ministres après avis du Conseil d'État et information des commissions des affaires sociales des deux assemblées, la ratification de ces décrets devant être demandée au Parlement dans le plus prochain PLFSS.

Dans ce cadre, en vue de faire face à l'accroissement des besoins de financement de court terme des régimes obligatoires de base de sécurité sociale lié aux mesures d'augmentation des dépenses d'assurance maladie et de soutien à l'activité économique prises durant la crise sanitaire, le plafond d'emprunt de l'ACOSS, fixé à 39 milliards d'euros par la LFSS pour 2020, a été porté à 70 milliards d'euros par le décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale. Cette augmentation n'ayant pas suffi à couvrir les besoins de l'ACOSS, le décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond de recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale l'a finalement hissé à 95 milliards d'euros.

Afin de renforcer la portée normative du vote du Parlement dans le cadre de la LFSS, le Sénat a introduit le présent article visant à **soumettre à un contrôle renforcé les mesures d'augmentation du plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à y recourir**, sans pour autant entraver les marges de manœuvre du Gouvernement en cas d'urgence. Ainsi, **le Gouvernement devra saisir les commissions des affaires sociales des deux assemblées, qui disposeront d'une semaine pour adresser leur avis au Premier ministre.** Le Gouvernement ne pourra prendre un décret qu'après réception de ces avis ou, à défaut, à l'expiration du délai de sept jours.

Le rôle des commissions des affaires sociales demeurant consultatif, l'émission d'un ou de deux avis négatifs ne lierait pas formellement le Gouvernement, mais serait de nature à l'inciter à revoir sa position. En outre, le délai maximal de sept jours prévu à cet effet semble adapté à la fois à l'adoption rapide d'une mesure d'augmentation du plafond de découvert en cas d'urgence et à l'exercice d'un contrôle effectif par le Parlement.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, en le modifiant simplement pour prévoir qu'en cas d'extrême urgence, lorsque même le délai de sept jours est insuffisant, le Gouvernement puisse augmenter les plafonds en informant simplement les commissions des affaires sociales.

III - La position de la commission

Le rapporteur se félicite de la reprise de ces dispositions importantes par l'Assemblée nationale. Cette « clause de retour au Parlement », complémentaire de celle qui résulte de l'article 3 *quater* (cf. *infra*), devrait améliorer de manière significative la portée normative des LFSS. En tout état de cause, en 2020 et 2021, le présent article aurait conduit le Gouvernement à solliciter l'avis des deux commissions des affaires sociales avant d'augmenter le plafond de découvert de l'Acoss.

Le rapporteur souhaite donc l'adoption de cet article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3 quater

Renforcement de l'information du Parlement en cours d'exécution des lois de financement de la sécurité sociale

Le Sénat a introduit en première lecture cet article qui propose de renforcer l'information des assemblées lors d'une perturbation, en cours d'exercice, de l'équilibre financier voté en LFSS.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu introduit par le Sénat en première lecture

Le Sénat a adopté en première lecture cet article additionnel, qui reprend l'article 9 de la proposition de loi organique déposée au Sénat en mars 2021.

Cet article prévoit tout d'abord la transmission immédiate d'un rapport aux commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat dans le cas d'une remise en cause des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale. Doit être entendue comme remise en cause tant une modification significative des prévisions de recettes qu'une consommation de crédits supérieure aux montants votés dans les différents objectifs de dépenses.

Ce rapport doit comprendre trois items énumérés : les raisons de la dégradation de la situation financière constatée, les modifications projetées des tableaux d'équilibres et les mesures envisagées par le Gouvernement.

Rappelant qu'un PLFRSS est bien attendu, il est prévu à défaut du dépôt de celui-ci une actualisation du rapport afin de garantir une bonne information minimale du Parlement.

Ces rapports, qui interviendraient dans le cas d'une absence de PLRSS, doivent aussi être des supports à un débat parlementaire sur les orientations et actions du Gouvernement. Aussi, le cinquième alinéa de l'article codifié prévoit que les commissions des affaires sociales du Parlement rendent un avis sur ce rapport.

Dans le cas de l'année 2020, un tel rapport aurait dû être déposé au plus tard à la fin du mois d'avril 2020 et, sans dépôt d'un collectif social, son actualisation aurait été rendue à l'été. À deux reprises, le Parlement, par le biais des commissions des affaires sociales, aurait alors pu constater les nouvelles trajectoires financières de la sécurité sociale, les raisons des dépenses nouvelles, en débattre et formuler un avis sur ce qui constituait une projection de plus de 40 milliards nouveaux de déficits publics. Sans freiner l'action des pouvoirs publics, cet article apparaît un minimum démocratique.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, en lui apportant simplement des modifications de nature rédactionnelle.

III - La position de la commission

Le rapporteur se félicite de la reprise de ces dispositions importantes par l'Assemblée nationale. Cette « clause de retour au Parlement », complémentaire de celle qui résulte de l'article 3 *ter* (*cf. supra*), devrait améliorer de manière significative la portée normative des LFSS.

En tout état de cause, en 2020 et 2021, le présent article aurait conduit le Gouvernement à solliciter l'avis des deux commissions des affaires sociales sur une base trimestrielle ou à déposer un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

Le rapporteur souhaite donc l'adoption de cet article sans modification.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 3 quinquies A (supprimé)

Contenu de la mission d'assistance de la Cour des comptes au Parlement en matière de finances sociales

La commission a introduit en première lecture cet article qui tend à préciser, dans le code de la sécurité sociale, le contenu de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-2 de la Constitution en matière de finances sociales.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a supprimé cet article afin d'en transférer le dispositif au sein de l'article 2, pour des raisons légistiques.

La commission a maintenu la suppression de cet article.

I - Le dispositif issu introduit par le Sénat en première lecture

Le Sénat a adopté en première lecture cet article additionnel, qui vise à **préciser, dans le code de la sécurité sociale, le contenu de la mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par l'article 47-2 de la Constitution** en ce qui concerne le contrôle de l'application des lois de financement de la sécurité sociale et la certification de la régularité et de la fidélité des comptes du régime général. Ces dispositions constitueraient le pendant de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) qui définit la mission de la Cour concernant le contrôle de l'exécution des lois de finances et la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État.

Le présent article précise que la mission d'assistance du Parlement exercée par la Cour des comptes comporte notamment la réalisation des enquêtes demandées par les commissions des affaires sociales de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que la production du rapport sur l'application des LFSS et du rapport de certification de la régularité et de la fidélité des comptes du régime général.

II - La suppression de cet article par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale, tout en approuvant le contenu de cet article, l'a supprimé afin d'en transférer le dispositif au sein de l'article 2 de la présente proposition de loi organique pour des raisons légistiques.

III - La position de la commission

La commission a maintenu la suppression de cet article.

Article 3 quinquies

Dépôt conjoint du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et du rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale

La commission a adopté en première lecture cet article qui tend à prévoir que le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale soit joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale au moment de son dépôt.

I - Le dispositif issu introduit par le Sénat en première lecture

En première lecture, le Sénat a inséré le présent article afin que **le rapport annuel de la Cour des comptes sur l'application des LFSS soit joint au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale** au moment de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Il s'agit d'une disposition de cohérence avec la création des LACSS en lieu et place de l'actuelle première partie des LFSS, qui regroupe les dispositions relatives au dernier exercice clos, par la présente loi organique. Il convient en effet, dans ce nouveau contexte, d'assurer la parfaite information du Parlement sur l'application des LFSS au moment de l'examen du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui devra être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a approuvé les dispositions du présent article.

Elle l'a simplement complété par un amendement de coordination et par une précision rédactionnelle tendant à assurer que la Cour des comptes puisse certifier les comptes de la branche autonomie.

III - La position de la commission

Le rapporteur est favorable sur le fond aux ajouts utiles de l'Assemblée nationale.

Il va de soi que ce dispositif n'empêchera en aucune façon l'audition de la Cour des comptes par les commissions des affaires sociales des deux assemblées au moment du dépôt du PLFSS, ni la présentation par la Cour, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, de ses analyses sur la situation et les perspectives des finances sociales au sein d'un rapport spécifique.

La commission a adopté cet article sans modification.

Article 4

Entrée en vigueur des dispositions de la proposition de loi organique

Cet article précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions de la présente proposition de loi organique.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif issu de l'examen en première lecture

A. Le dispositif initial

Aux termes du I du présent article, les articles 1^{er} à 3 entrent en vigueur le 1^{er} septembre 2022.

Le II introduit simplement une dérogation à ce principe afin d'assurer la transition entre l'ancien et le nouveau système. En effet, comme aucune LACSS relative aux comptes de la sécurité sociale clos en 2021 ne sera examinée en 2022, il importe que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 inclue encore une première partie approuvant les comptes de l'année 2021.

B. Le texte résultant de l'examen par le Sénat

En première lecture, le Sénat a complété cet article afin de prévoir des modalités spécifiques d'entrée en vigueur de la « règle d'or » qu'il avait alors introduite à l'article 2 du présent texte. Ainsi, la première période de cinq ans sur laquelle l'équilibre des comptes aurait dû être respecté comprenait les années 2024 à 2028. Il s'agissait d'octroyer un temps raisonnable à l'issue de la crise actuelle pour un retour vers l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

II - Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a rétabli son texte de première lecture en supprimant les dispositions introduites par le Sénat.

III - La position de la commission

Au vu de l'abandon de la « règle d'or » introduite par le Sénat en première lecture à l'article 2, il convient d'adopter la rédaction retenue par l'Assemblée nationale pour l'entrée en vigueur de la présente proposition de loi organique.

La commission a adopté cet article sans modification.

**EXAMEN DES ARTICLES
PROPOSITION DE LOI RELATIVE
AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Article 1^{er}

**Révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale
sur les lois de financement de la sécurité sociale**

Cet article propose une révision de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale, qui serait applicable à partir du 1^{er} septembre 2022.

En nouvelle lecture, l'Assemblée nationale a complété cet article pour procéder à diverses coordinations rendues nécessaires par l'adoption de la proposition de loi organique.

La commission a adopté cet article sans modification.

I - Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale

Le présent article propose divers aménagements de la procédure de remise des avis des caisses de sécurité sociale sur les lois de financement de la sécurité sociale.

Tout d'abord, il formalise la saisine de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) et de l'Union nationale des complémentaires santé (Unocam) sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS), en les ajoutant à la liste des organismes consultés qui figure à l'article L. 200-3 du code de la sécurité sociale.

De plus, il modifie le même article L. 200-3 dans un double objectif :

- d'une part, prévoir que les avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale soient rendus au Parlement, et non plus au Gouvernement comme actuellement, et ce dans un délai de quinze jours à compter du dépôt du PLFSS sur le bureau de l'Assemblée nationale. Selon le rapporteur de l'Assemblée nationale, Thomas Mesnier, il s'agit ainsi de donner davantage de temps aux organismes pour établir leur avis et de le leur faire transmettre à un pouvoir public encore capable de modifier le texte en cours de navette au regard de cet avis ;

- d'autre part, préciser que les avis des organismes sur le PLFSS devront être rendus sur le texte déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale. La saisine devrait être effectuée par le Gouvernement au plus tard le lendemain de ce dépôt.

Des dispositions miroir sont inscrite au sein de l'article L. 723-12 du code rural et de la pêche maritime afin que le nouveau dispositif s'applique également à l'avis rendu par caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA).

II - Les modifications apportées par le Sénat en première lecture et l'Assemblée nationale en nouvelle lecture

Le Sénat en première lecture puis l'Assemblée nationale en nouvelle lecture ont approuvé ce dispositif sur le fond, en le complétant simplement par divers amendements de coordination rendus nécessaires par l'évolution de la rédaction de la proposition de loi organique.

III - La position de la commission

La commission a adopté cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 1^{er} février 2022, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine en nouvelle lecture le rapport et le texte de la commission sur la proposition de loi organique et sur la proposition de loi, relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – La commission mixte paritaire (CMP) chargée d’élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion des propositions de loi organique et ordinaire relatives aux lois de financement de la sécurité sociale n’a pas abouti à l’issue de sa réunion du 12 janvier dernier.

J’avais, en conclusion de cette CMP, exprimé des regrets.

En premier lieu, j’ai considéré que, au terme de mes discussions avec le rapporteur de l’Assemblée nationale, le nombre de points de divergence était relativement faible et qu’il était dommage de refuser d’en discuter afin de faire les derniers compromis qui auraient permis un accord.

En deuxième lieu, d’un point de vue institutionnel, il n’est pas anodin que l’Assemblée nationale et le Sénat ne parviennent pas à un accord sur un texte organique en matière financière, c’est-à-dire au cœur des pouvoirs du Parlement et de la définition des relations entre le Gouvernement et le Parlement. Toutes les réformes d’ampleur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et de la loi de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) s’étaient jusqu’alors déroulées de manière consensuelle. Il serait tout à fait anormal, pour ne pas dire malsain, que l’Assemblée nationale, naturellement plus proche du Gouvernement que le Sénat, décide seule de l’équilibre entre les pouvoirs publics en cette matière.

En dernier lieu, on ne réforme pas souvent la LOLFSS et il serait dommage de manquer cette occasion d’améliorer réellement le pouvoir de décision et de contrôle du Parlement en matière de finances sociales.

Je relève que plusieurs membres de la CMP, députés et sénateurs, avaient partagé mes regrets et que la présidente de la commission elle-même, membre du groupe LREM, avait souhaité, en clôture de la réunion, de nouveaux rapprochements dans la suite de la navette.

De fait, de manière atypique, les discussions se sont poursuivies après la CMP, entre les deux rapporteurs et avec le Gouvernement. Il en résulte un texte de nouvelle lecture par lequel l’Assemblée nationale reprend un nombre significatif d’apports du Sénat.

La principale disposition du texte de première lecture des députés, c'est-à-dire la création des lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale (Lacss), constituait un point d'accord. Elle figurait d'ailleurs dans la proposition de loi organique déposée au Sénat.

Les députés ont également repris deux de nos « clauses de retour au Parlement » qui imposent une consultation pour avis des commissions des affaires sociales en cas de remise en cause, en cours d'exercice, d'éléments essentiels de la LFSS votée à l'automne. Le Gouvernement devrait ainsi nous saisir dans deux hypothèses : soit en cas de dépassement du plafond d'endettement à court terme des organismes autorisés à recourir à ce type de financement, au premier chef l'Urssaf Caisse nationale, soit, de manière plus générale, en cas de remise en cause de l'équilibre financier de la sécurité sociale déterminé par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS). Les commissions des affaires sociales seraient alors appelées à se prononcer tous les trimestres sur la base d'un rapport complet présenté par le Gouvernement, sauf, bien entendu, en cas de dépôt d'un projet de loi de financement rectificative.

Ce sont de véritables avancées, que nous réclamions depuis longtemps. Souvenons-nous que nous n'avons pas eu notre mot à dire en 2020 et 2021, au prétexte que le Gouvernement n'avait pas d'obligation de déposer un collectif social. À l'avenir, le Gouvernement ne pourra plus considérer qu'il peut agir sans expression formelle des deux assemblées sur la situation des comptes sociaux et sur les mesures qu'il envisage de prendre, ou non, pour y répondre.

De plus, l'Assemblée nationale a repris d'autres avancées contenues dans le texte adopté par le Sénat en première lecture : ainsi de la création d'un article liminaire des futures lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale, qui donnera un point de comparaison entre la prévision et l'exécution du budget pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale, au-delà du seul périmètre des LFSS. Je songe également à l'obligation pour le Gouvernement de répondre aux commissions des affaires sociales dans un standard facilement exploitable et réutilisable. Cette disposition, qui nous permettra de retraiter à notre guise les données du Gouvernement et des organismes de sécurité sociale, est importante. Le Conseil d'État l'avait d'ailleurs souligné dans son avis sur notre proposition de loi organique.

Sur un plan plus symbolique, l'Assemblée nationale a également confirmé l'abandon de l'élévation au niveau organique du « Printemps de l'évaluation », qui lui était réservé.

Le texte de l'Assemblée nationale contient même de véritables positions de compromis sur les deux points qui avaient entraîné l'échec de la CMP.

Ainsi, l'extension du périmètre des LFSS aux mesures relatives à la dette des établissements de santé ou médico-sociaux, à laquelle nous étions opposés, ne concernerait que les mesures ayant un effet sur l'équilibre financier de la sécurité sociale. Autant dire que ces mesures sont d'ores et déjà incluses dans le périmètre des LFSS... Nous avons réussi à convaincre le rapporteur de l'Assemblée nationale de très fortement atténuer son propre dispositif afin d'assurer sa conformité à la Constitution.

Concernant les dotations de la sécurité sociale à divers organismes ou agences, nous sommes parvenus au compromis suivant. Pour toutes ces dotations, le montant prévu en n+1 figurera expressément en annexe. Le Parlement saura donc, en votant l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam), quelle part est prévue pour ces financements. De plus, en cas de dépassement de plus de 10 % d'une dotation par rapport au montant prévu, les commissions des affaires sociales seront saisies et informées sans délai par le Gouvernement. Cela ne va pas aussi loin que notre proposition d'un avis en bonne et due forme, mais c'est un réel progrès par rapport à l'opacité actuelle.

Bien entendu, certains de nos apports n'ont pas été repris, comme l'inclusion de l'assurance chômage dans le champ des LFSS, mais il me paraissait difficile de la faire aboutir, compte tenu de l'opposition des partenaires sociaux. C'est également le cas de la « règle d'or » sur l'équilibre financier de la sécurité sociale, à laquelle le Gouvernement était très opposé compte tenu des effets de l'épidémie de covid-19 sur les comptes sociaux.

Quelques mesures de moindre portée sont aussi concernées. D'abord, l'extension aux recettes et au solde de la sécurité sociale du « compteur des écarts » entre la LFSS et la loi de programmation des finances publiques : l'Assemblée nationale ne l'a conservé que pour les dépenses. Ensuite, le principe de non-contraction des recettes et des dépenses, supprimé par l'Assemblée nationale, car le Gouvernement y voyait un obstacle majeur à la prise en compte des remises pharmaceutiques au sein de l'Ondam.

Nous n'avons pas non plus obtenu gain de cause sur la création de certaines annexes, comme les programmes d'efficience des politiques de sécurité sociale (Pepss) qui sont l'équivalent des bleus budgétaires pour les différentes branches, et l'annexe « Médicaments » portée par Mmes Lassarade et Guillotin et M. Henno.

Enfin, je regrette l'abandon de précisions que j'estimais utiles sur le droit d'interrogation du président et des rapporteurs des commissions des affaires sociales auprès des organismes de sécurité sociale. Dans les faits, il nous arrive déjà de formuler de telles demandes, mais la réponse dépend de la bonne volonté des caisses.

Au total, j'estime que le bilan des reprises et des non-reprises penche du bon côté. Pour le dire de manière triviale, le compte y est. Le texte est très proche de ce qu'aurait été celui d'une CMP conclusive, même si l'on peut évidemment regretter l'absence de certaines mesures.

Il est donc préférable d'afficher un accord sur un texte organique qui va définir l'équilibre des pouvoirs entre les institutions de la République en matière de finances sociales pendant plusieurs années. Je mesure également que nous sommes allés au bout du dialogue avec l'Assemblée nationale et le Gouvernement. Autrement dit, des amendements de nouvelle lecture adoptés par le Sénat n'auraient que fort peu de chances d'être repris en lecture définitive, ce qui, dans certains cas, pourrait nuire aux principes que nous voudrions afficher.

C'est pourquoi je vous proposerai d'adopter sans modification le texte adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. Cela permettrait de clore la navette de façon consensuelle, sans aller jusqu'à donner le dernier mot à l'Assemblée nationale.

Je suis bien conscient qu'il s'agit d'une conclusion peu classique à ce stade de la navette. Il eût mieux valu que l'accord fût trouvé en CMP, mais ce texte que nous examinons constitue, à mes yeux, un honnête compromis entre les versions de l'Assemblée nationale et du Sénat en première lecture.

Je formulerai bien sûr la même proposition pour ce qui concerne la proposition de loi ordinaire, dont le périmètre est beaucoup plus restreint : il s'agit de la saisine pour avis des caisses de sécurité sociale sur le PLFSS. L'Assemblée nationale l'a simplement complétée en nouvelle lecture par quelques coordinations qui ne soulèvent aucune difficulté.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Le rapporteur de l'Assemblée nationale s'est montré particulièrement fermé au compromis en CMP, au grand dam de ses propres collègues de la majorité. Mais l'essentiel était de parvenir à un accord.

Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale. – Je tiens à souligner la ténacité de notre rapporteur, et la façon étrange dont les choses se sont déroulées.

La CMP a été le théâtre d'un véritable dialogue de sourds. Notre rapporteur a exposé toutes nos propositions de compromis de manière claire, précise et fidèle. Or le rapporteur de l'Assemblée nationale, Thomas Mesnier, n'en a alors tenu aucun compte dans sa réponse. Les lois organiques sur les LFSS, dont la dernière date de 2005, avaient été adoptées de manière plus consensuelle.

Heureusement, notre rapporteur a persisté, contactant les ministres concernés pour avancer et montrer au rapporteur de l'Assemblée nationale que l'expertise et l'expérience du Sénat pouvaient enrichir et améliorer son texte.

Enfin, les députés de la majorité doivent être conscients que ces outils de gestion sont conçus pour toutes les circonstances politiques, que l'on soit dans la majorité ou dans l'opposition. C'est l'un des éléments essentiels du bicamérisme. Il faut aussi tenir compte des évolutions techniques et opérationnelles.

Je remercie donc le rapporteur, et me félicite que nous soyons parvenus à ce compromis qui n'était pas acquis, c'est le moins que l'on puisse dire, à la sortie de la CMP.

M. René-Paul Savary. – Je souligne, moi aussi, la ténacité de notre rapporteur. Nous aurions pu conclure ce compromis en CMP. Ceci dit, sur le fond, il est inouï d'en arriver à écrire dans la loi organique que l'on étend le périmètre des LFSS à des mesures qui ont une incidence sur l'équilibre financier de la sécurité sociale... Quel pléonasme ! Je ne suis pas sûr que l'avenir nous jugera avec indulgence sur ce point.

Néanmoins, ce texte permet d'avancer. Les rapporteurs recevront des documents plus lisibles, et les comptes des caisses de retraite complémentaire et de l'Unedic figureront dans les annexes, ce qui nous donnera une vision plus globale des comptes sociaux. Je voterai ce texte.

Mme Laurence Cohen. – Le groupe CRCE a voté contre ce texte en première lecture ; sa philosophie n'ayant pas évolué, notre vote ne changera pas non plus. Malgré les différences affichées, il y a bien un accord entre la majorité de droite sénatoriale et la majorité LREM pour réduire les dépenses de la sécurité sociale et refuser les nouvelles recettes que nous proposons.

Mme Catherine Deroche, présidente. – L'abandon de la règle d'or méritait peut-être une abstention...

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur. – Comme le dit la présidente, nous avons tenu compte des positions de votre groupe... Ce n'est pas un accord politicien, mais un accord politique qui a été trouvé entre nos assemblées. Le contrôle parlementaire est important. Les majorités passent, mais les assemblées demeurent.

Mme Laurence Cohen. – Je ne pense pas que cet accord soit politicien : j'observe simplement que vous avez un accord politique au fond. C'est bien là que résident nos divergences !

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 2

L'article 2 est adopté sans modification.

Article 3

L'article 3 est adopté sans modification.

Article 3 bis

L'article 3 bis est adopté sans modification.

Article 3 ter

L'article 3 ter est adopté sans modification.

Article 3 quater

L'article 3 quater est adopté sans modification.

Article 3 quinquies A (supprimé)

La suppression de l'article 3 quinquies A est maintenue.

Article 3 quinquies

L'article 3 quinquies est adopté sans modification.

Article 4

L'article 4 est adopté sans modification.

La proposition de loi organique est adoptée sans modification.

EXAMEN DES ARTICLES DE LA PROPOSITION DE LOI

Article 1^{er}

L'article 1^{er} est adopté sans modification.

Article 1^{er} bis (nouveau)

L'article 1^{er} bis est adopté sans modification.

La proposition de loi est adoptée sans modification.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives des textes, visualiser les apports de chaque assemblée, comprendre les impacts sur le droit en vigueur, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat aux adresses suivantes :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-782.html>

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/ppl20-783.html>