

Note sur les propositions de loi organique de l'Assemblée Nationale et du Sénat relatives aux lois de financement de la sécurité sociale

Deux propositions de loi organique relatives d'une part relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, d'autre part aux lois de financement de la sécurité sociale sont actuellement soumises à l'examen d'une commission spéciale « LOLF – LFSS » de l'Assemblée Nationale¹ pour un examen envisagé en première lecture au mois de juillet prochain. Une proposition de loi organique relative aux LFSS a également été présentée par le rapporteur général de la Commission des affaires sociales du Sénat². Les deux propositions de loi organique relative aux lois de financement, sur lesquelles se concentre le présent document, se font l'écho de plusieurs propositions du HCFiPS, ainsi que le notent les exposés des motifs³.

- **Renforcer la vision stratégique des politiques sociales dans le cadre des lois de financement, pour assurer une meilleure cohérence entre les objectifs sociaux et leur traduction financière**

Le rapport du HCFiPS sur les lois de financement de la sécurité sociale de 2019, comme la note d'étape de mars 2021, ont souligné la nécessité de renforcer la dimension stratégique des lois de financement de la sécurité sociale, constatant que les conditions de leur examen, selon une procédure d'urgence, rendaient difficile une analyse en profondeur et une mise en perspective de moyen / long terme⁴ des

¹ Propositions respectivement déposées par Laurent SAINT-MARTIN et Eric WOERTH (PPLO LF), et Thomas MESNIER (PPLO LFSS). Président de la Commission spéciale : ÉRIC WOERTH, Rapporteurs : Thomas MESNIER, Laurent SAINT-MARTIN.

² « Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux », enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2021, proposition présentée par Jean-Marie VANLERENBERGHE, Catherine DEROCHE, René-Paul SAVARY, Alain MILON, Philippe MOUILLER, Élisabeth DOINEAU, Corinne IMBERT et Pascale GRUNY.

³ Dans la proposition de l'Assemblée nationale, l'exposé des motifs note qu'en 2019, « *le HCFiPS interrogeait le futur des LFSS à la lumière des profonds changements voulus par le législateur et traçait des perspectives dont le présent texte se fait largement l'écho. (...) Dans une note d'étape publiée en mars 2021, le HCFiPS confirme cette position. Ainsi, « tout en saluant les avancées de la LFSS », il appelle à « une rénovation du pilotage, avec une vision stratégique forte dans les différents domaines des politiques publiques, pensées en étroite collaboration avec les objectifs de soutenabilité financière », afin d'assurer la crédibilité du dispositif.* »

Dans celle du Sénat, il est précisé que « [...] la réflexion sur la gouvernance des finances sociales s'est poursuivie. Tout d'abord, au sein du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) qui a remis au Premier ministre son rapport sur le sujet en novembre 2019 ».

⁴ Si les lois de financement incluent des agrégats à horizon N+4, leur analyse reste faiblement mobilisée dans le débat parlementaire.

politiques menées de même qu'un réel travail sur la cohérence entre les objectifs sociaux poursuivis et leur traduction financière. Plusieurs propositions avaient été élaborées pour remédier à cette situation, tant en termes de calendrier que de contenu.

Il s'agissait en premier lieu de donner « plus de temps » à l'examen de la loi de financement à l'automne, pour permettre un approfondissement des travaux de fond⁵ : la proposition de loi organique de l'Assemblée nationale prévoit une anticipation au premier mardi d'octobre (et non plus le 15 octobre) du dépôt des lois de financement, en alignant le calendrier de présentation des PLFSS sur celui des lois de finances⁶.

La proposition de loi du Sénat ne change logiquement pas le calendrier de dépôt des LFSS⁷, mais prévoit que l'avis du Conseil d'Etat rendu au Gouvernement sur le PLFSS soit désormais joint au PLFSS lors de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Il s'agissait ensuite de mobiliser un temps, au printemps, pour évaluer les politiques de sécurité sociale⁸ avant que ne s'engagent les discussions sur le projet de loi de financement lui-même, dans la logique des printemps de l'évaluation. Les deux propositions de loi organique reprennent l'idée, avec la mise en place d'une « *évaluation de l'exécution* » au printemps. Cette évaluation passe par la création d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (LACSS), désormais dissociée de la loi de financement elle-même. Il est à noter que le HCFiPS avait émis des réserves sur la mise en place d'une telle loi de règlement, craignant qu'elle ne renforce les débats techniques aux dépens des débats stratégiques, allant ainsi à l'opposé de l'objectif recherché.

La PPLO de l'Assemblée nationale réorganise donc l'architecture globale des LFSS, en créant les LACSS et en allégeant les annexes associées aux LFSS rectificatives lorsqu'elles sont disjointes des LFSS de l'année, afin de ne pas alourdir la production et la discussion de ces lois rectificatives⁹.

En lien avec ces questions d'architecture globale et de calendrier, les deux propositions de loi organique réorganisent la production des annexes, notamment pour distinguer les annexes adossées aux lois de financement de l'année, aux lois de financement rectificatives et aux lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

⁵ Recommandation n°8 : « *assouplir le calendrier d'examen du PLFSS en 1ère lecture à l'Assemblée nationale pour permettre des travaux de fond plus approfondis, en rapprochant le plus possible les dates de dépôt du PLF et PLFSS, afin de favoriser l'appropriation conjointe par les parlementaires et par les partenaires sociaux des deux textes financiers. (...)* »

⁶ Voir exposé des motifs de la proposition de loi organique : « *La pratique actuelle, qui aboutit à un délai extrêmement court de deux jours entre le dépôt du texte et l'expiration du délai ouvert aux députés pour l'amender, n'est évidemment pas satisfaisante et nuit à la qualité du débat, ce qui est d'autant plus dommageable que la création des LFSS répondait historiquement à un besoin de débat parlementaire.* »

⁷ Les contraintes calendaires liées au dépôt et à l'examen du PLFSS n'étant pas de même nature au Sénat qu'à l'Assemblée nationale, puisque la première lecture au Sénat intervient après l'examen à l'Assemblée nationale.

⁸ Recommandation n°9 : « *dédier, au printemps, un temps parlementaire à l'évaluation des politiques de sécurité sociale. Ce temps, dans la logique des printemps de l'évaluation, permettrait une meilleure appropriation des enjeux, en s'appuyant notamment sur un certain nombre de documents dont la publication serait anticipée et par le biais d'auditions éventuelles des présidents et vice-présidents des organismes de sécurité sociale. (...)* »

⁹ Alors que la crise a conduit le Gouvernement à proposer quatre lois de finances rectificatives, aucune LFSS rectificative n'a été soumise au vote du Parlement en 2020, quand bien même l'environnement économique et les réponses à la crise sanitaire ont totalement bouleversé les équilibres financiers et les trajectoires de soldes des régimes de sécurité sociale.

En particulier, les rapports d'évaluation des politiques de Sécurité sociale (REPSS, anciennement PQE) seront désormais produits au printemps¹⁰.

Cette proposition rejoint également une recommandation du HCFiPS¹¹, qui considère qu'une telle anticipation est de nature à donner une véritable orientation stratégique aux discussions. Le HCFiPS avait, dans ce cadre, élaboré plusieurs scénarios¹² pour renforcer la légitimité démocratique des REPSS, point central dès lors que les rapports d'évaluation retracent et suivent les objectifs politiques assignés à la sécurité sociale¹³. Le HCFiPS avait notamment proposé que les REPSS soient soumis au vote du Parlement¹⁴, comme le sont d'ores et déjà un certain nombre d'éléments financiers¹⁵. En ce sens, la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques, propose de renforcer l'information et les droits du Parlement, en permettant d'amender les objectifs et indicateurs de performance des unités de vote du budget de l'État, éléments qui ne figurent, actuellement, que dans des annexes. Si cette solution n'était pas retenue, il conviendrait, à tout le moins, que le Parlement soit associé à l'élaboration des REPSS : la commission saisie au fond pourrait être amenée à devoir donner un avis sur les objectifs et les indicateurs associés. Les Hauts Conseils pourraient être également tenus de fournir un tel avis, garantissant ainsi la participation des partenaires sociaux au processus¹⁶.

Parallèlement à ce renforcement de la légitimité démocratique des REPSS, le HCFiPS avait suggéré qu'il soit procédé à un réexamen de la pertinence du format des REPSS, des indicateurs qu'ils contiennent et du partage entre les données de cadrage et les

¹⁰ Il en est de même du rapport rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement du dernier exercice clos, ainsi que du rapport présentant, pour le dernier exercice clos et les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes, qui devrait accompagner l'examen de la LACSS.

¹¹ Recommandation n°10 : « anticiper la production des PQE et des annexes consacrées à la performance de gestion, de telle sorte que cette documentation soit disponible à l'occasion des printemps de l'évaluation : même si elle limite la « fraîcheur » des données, la production de ces éléments de cadrage, très en amont du vote, serait de nature à donner une véritable orientation stratégique aux discussions. Une telle anticipation serait de nature à modifier le séquençage de la publication des présentations stratégiques. »

¹² Voir encadré du rapport intitulé « Doit-on soumettre au vote du Parlement certains objectifs sociaux présentés dans les PQE ? ».

¹³ On peut remarquer que les REPSS ne sont pas aujourd'hui le reflet systématique des objectifs politiques fixés par le Parlement. À titre d'exemple, le REPSS « retraite » n'a pas été restructuré suite à la loi retraite de 2014 ; la formulation des objectifs ne répond pas à ceux de cette loi ; les indicateurs qui découlent de cette loi et sont la matérialisation de la gouvernance « retraite » ne sont pas tous intégrés ; d'autres indicateurs, largement développés (notamment en matière de droit à l'information) ne sont pas repris par la loi retraite. Plus généralement, de nombreux objectifs n'ont pas fait l'objet de discussion au Parlement ; beaucoup ne sont pas quantifiés ; rares sont les plans d'action décrits en cas de non-respect de la cible quand celle-ci est fixée. Un développement sera effectué sur ce point dans le prochain rapport du HCFiPS.

¹⁴ Recommandation n°12 du HCFiPS : « prévoir dans la loi de financement un article d'approbation des programmes de qualité et d'efficacité, afin de leur donner plus de visibilité et de renforcer l'appropriation de ces documents par le Parlement. »

¹⁵ Font d'ores et déjà l'objet d'un processus d'approbation le rapport décrivant les prévisions de recettes et de dépenses ainsi que l'ONDAM pour les quatre années à venir, le rapport retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, le montant de la compensation fixé dans l'annexe sur les mesures de réduction et d'exonération de cotisations.

¹⁶ Recommandation n°11 : « associer les parlementaires et les partenaires sociaux, via les hauts conseils, à la conception des PQE, en réexaminant la pertinence de leur format actuel, des indicateurs qu'ils contiennent et du partage entre les données de cadrage et les indicateurs d'objectifs. »

indicateurs d'objectifs¹⁷. Or, à ce stade, le format des REPSS n'est pas modifié par les propositions de loi organique. Afin de donner toute sa chance à la discussion stratégique, le HCFiPS propose que la révision de la structuration des REPSS passe par une révision du cadre juridique, et non par une simple adaptation des pratiques. Il s'agirait de séparer, en deux annexes distinctes, la documentation ayant trait à l'état des lieux, d'une part, et celle ayant trait aux objectifs, d'autre part. Les éléments relatifs aux objectifs seraient le strict reflet des objectifs politiques votés préalablement par le Parlement (dans le cadre de lois sectorielles par exemple), avec, systématiquement, des indicateurs synthétiques (en petit nombre), des cibles quantifiées et des plans d'action associés, fournissant un véritable outil de pilotage global au système de protection sociale. C'est ce « tableau de bord » des politiques sociales qui pourrait devenir le passage « obligé » de la loi d'approbation des comptes sociaux s'il était soumis au vote en qualité d'annexe, comme proposé ci-dessus.

- **Mieux associer les différents acteurs de la protection sociale à l'exercice PLFSS, pour renforcer les lois de financement comme lieu d'expression et de synthèse démocratique sur les grands enjeux de la sécurité sociale**

Dans son rapport sur le bilan des lois de financement, le HCFiPS soulignait le caractère insatisfaisant de l'association des partenaires sociaux au processus d'élaboration des PLFSS.

Plusieurs recommandations étaient faites pour améliorer cette situation : mise en place d'une conférence des finances publiques au premier trimestre de l'année, en amont du semestre européen, extension à l'ensemble des branches de la sécurité sociale d'un rapport de type « charges / produits »¹⁸, intégrant des propositions de mesures compatibles avec le cadre financier global, présentation du programme de stabilité lors de la séance de la Commission des Comptes de juin...¹⁹. Plusieurs de ces recommandations relèvent, à l'évidence, d'évolutions des pratiques et non d'un cadrage juridique.

Une mesure importante est néanmoins reprise dans le texte de l'Assemblée Nationale : la proposition de loi aménage les conditions de saisine des caisses sur les PLFSS – et les modalités de transmission de l'avis. Elle reprend ici la suggestion du rapport du HCFiPS²⁰. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale serait désormais transmis aux caisses nationales en même temps qu'au Parlement (le premier mardi d'octobre). Les organismes disposeraient d'un délai de 15 jours (alors que le délai est actuellement de 7 jours ouvrés, parfois moins dans la pratique) pour

¹⁷ Voir Recommandation n°11 ; cette évolution a été engagée par la DSS depuis 2020.

¹⁸ Actuellement mis en place pour la seule assurance maladie.

¹⁹ Voir recommandations n°2, 3, 4.

²⁰ Recommandation n°7 : « modifier le calendrier et la nature de la saisine des caisses de sécurité sociale, en prévoyant une transmission de cet avis au Parlement et non au Gouvernement : l'augmentation des délais et l'enrichissement de la documentation disponible (annexes) qui découleraient de cette modification pourrait permettre aux caisses de rendre un avis motivé, utile au processus de décision. L'avis motivé voté par les conseils et conseils d'administration et transmis au Parlement peut faire état de positions différentes exprimées par les conseillers et administrateurs, comme le précise l'article R. 200-2-1 du code de la sécurité sociale. »

rendre un avis motivé, qui serait transmis directement au Parlement. Cette mesure est de nature à permettre un examen plus approfondi du PLFSS par les partenaires sociaux (du fait de l'allongement des délais), une motivation des avis (très rare jusque-là) et une réelle prise en considération des observations produites²¹.

On peut remarquer que ce dispositif est proposé, à ce stade, pour le seul projet de loi de financement de l'année.

- Un élargissement du périmètre des lois de financement pour une meilleure appréhension des enjeux

Plusieurs questions de périmètre avaient été évoquées dans le rapport sur le bilan des lois de financement, pour l'essentiel reprises.

Sur les hôpitaux²², la proposition de loi organique de l'Assemblée nationale prévoit des évolutions importantes, qui vont au-delà de ce qu'avait proposé le HCFiPS, puisqu'il étend le domaine facultatif des lois de financement à la dette des établissements de santé et des établissements médico-sociaux, « *dont les enjeux sont indissociables des objectifs en matière de dépenses de santé* » (voir proposition de loi de l'Assemblée nationale) d'ores et déjà approuvés par le Parlement, et adapte les annexes en conséquence²³.

S'agissant de la perte d'autonomie²⁴, les évolutions avaient été menées dans le cadre de la révision de la loi organique de l'été 2020, et les deux propositions de loi organique prévoient un enrichissement des annexes sur ce point.

Pour ce qui est des retraites complémentaires, le HCFiPS considérait qu'il était nécessaire d'enrichir les annexes informatives des informations financières pluriannuelles relatives aux retraites complémentaires²⁵ ; la proposition de loi de l'Assemblée nationale prévoit que les rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale comprennent une analyse de l'évolution de la soutenabilité financière de l'ensemble des régimes de retraite de base et complémentaires légalement

²¹ Techniquement impossible à prendre en compte par le Gouvernement dans le cadre du calendrier actuel, les avis des caisses parvenant trop tardivement dans le processus.

²² Recommandation n°20 : « *mieux appréhender la situation financière des hôpitaux et des établissements médicaux-sociaux publics dans le cadre des LFSS, en engageant des travaux permettant de présenter à terme dans les annexes informatives au PLFSS les prévisions de trajectoire financière des hôpitaux et des établissements médicaux-sociaux publics.* »

²³ La PLO du Sénat prévoit également la production d'une annexe sur la situation financière et la dette des établissements de soin, sans pour autant étendre le domaine facultatif des LFSS aux dispositions modifiant les équilibres financiers de ces établissements.

²⁴ Recommandation n°19 : « *envisager le vote par le Parlement des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses relatifs au risque de perte d'autonomie, et adapter le cadre organique des LFSS aux évolutions qui seront contenues dans la loi sur le grand âge.* » La loi organique du 7 août 2020 a prévu la création d'une annexe présentant, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses de sécurité sociale relatives au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, en analysant l'évolution des prestations financées ainsi que celles consacrées à la prévention, à l'apprentissage de l'autonomie et à la recherche. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale en faveur du soutien à l'autonomie ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense.

²⁵ Recommandation n°17 : « *enrichir à court terme les annexes informatives au PLFSS des informations financières pluriannuelles relatives aux retraites complémentaires.* »

obligatoires, en précisant les hypothèses de prévision et les déterminants de l'évolution à long terme des dépenses, des recettes et du solde de ces régimes. La proposition du Sénat vise à compléter l'annexe 7 (relative à l'Ondam, et depuis la loi organique d'août 2020, aux objectifs de dépenses relatives au soutien à l'autonomie), en présentant les dépenses et prévisions de dépenses des régimes de retraite de base et des régimes complémentaires.

Dans les deux cas, il est toutefois explicitement indiqué que les prévisions de dépenses, de recettes, et de soldes des régimes de retraite complémentaires ne fassent pas l'objet d'un tableau d'équilibre soumis au vote afin de tenir compte de la gestion réellement paritaire de ces régimes. La proposition de loi du Sénat prévoit néanmoins d'élargir le domaine facultatif des LFSS aux dispositions ayant un impact financier sur les régimes de retraite complémentaire.

Sur la question de l'assurance chômage, particulièrement complexe et sur laquelle le HCFiPS avait adopté une position prudente²⁶, les deux propositions de loi organique divergent diamétralement. Alors que le sujet n'est pas évoqué par l'Assemblée nationale, le Sénat propose d'élargir le périmètre des LFSS à l'assurance chômage, dans des termes identiques à ce qui est fait pour les branches des régimes de base de la sécurité sociale (approbation dans des articles spécifiques des prévisions de dépenses, de recettes, et de soldes de l'assurance chômage sur un horizon identique aux régimes de base, extension du domaine facultatif des LFSS aux mesures ayant un impact sur les conditions de l'équilibre financier de l'assurance chômage, enrichissement de toutes les annexes à la situation de l'assurance chômage, etc.).

- **Un renforcement du domaine réservé des lois de financement pour un meilleur pilotage de la sphère sociale**

Deux mesures de la proposition de loi de l'Assemblée nationale viennent renforcer le domaine réservé des lois de financement :

- La répartition entre régimes et organismes des ressources affectées relèverait désormais du monopole des LFSS, point proposé dans le rapport HCFiPS²⁷. L'objectif était qu'en cas de partage d'une même recette fiscale entre le budget de l'État et la sécurité sociale (la TVA par exemple), la fraction des recettes fiscales affectée à la sécurité sociale telle que votée en loi de finances fasse l'objet d'une répartition entre les différents organismes de sécurité sociale dans le cadre des LFSS.
- La création ou de la modification des mesures d'exonérations de réduction ou d'abattement pour une durée supérieure à trois ans, avec la « mise en place d'un monopole des LFSS sur les exonérations sociales pérennes ». L'objectif est que les exonérations, même compensées, ne puissent être créées ou modifiées qu'en LFSS dès que lors qu'elles sont pérennes (au-delà de 3 ans)

²⁶ Recommandation n° 18 : « *concerter avec les partenaires sociaux sur le degré d'intégration du régime d'assurance chômage dans le champ des LFSS.* »

²⁷ La répartition entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et, le cas échéant, entre leurs branches, 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 de l'article 36 de la loi organique n°2001-692 du 1er août 2001 précitée, ne pourrait résulter que d'une disposition de loi de financement. Voir recommandation n°25 du rapport HCFiPS.

et que la loi de financement devienne le « lieu » principal de discussion des exonérations pérennes, les créations ou modification d'exonérations dans des textes ordinaires ou en loi de finances étant quant à elles soumises à un bornage dans le temps d'une durée de trois ans.

À l'issue de cette énumération, on voit que nombre des pistes du rapport du HCFiPS sur le bilan des lois de financement trouve une expression dans les propositions de loi. Toutefois, au regard de ses travaux antérieurs et de la réflexion issue de la crise sanitaire, des propositions complémentaires structurantes du HCFiPS pourraient utilement compléter les projets actuels.

- **Une vision de la pluriannualité traitée le prisme de l'articulation avec les autres lois financières dans la proposition de l'Assemblée nationale : ne pas se tromper de pluriannualité.**

L'AN traite essentiellement de la question de la pluriannualité par l'idée d'une articulation renforcée des lois de financement et des lois de programmation des finances publiques. La proposition de loi organique prévoit notamment que, dans son article liminaire²⁸, la loi de financement de l'année présente, pour chacune des années de programmation de la loi des finances publiques, les dépenses, recettes et soldes des administrations de sécurité sociale. De même, le rapport annexé à la loi intègre un compteur des écarts entre d'une part les prévisions de dépenses des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, prévus dans la loi de programmation, d'autre part les prévisions de dépenses de la loi de financement de l'année et des 4 années à venir.

Or, le HCFiPS considère que l'objet principal de la pluriannualité consiste à penser des stratégies de moyen ou long terme pertinentes et assumées, non déconnectées des réalités sociales et de leur mise en œuvre opérationnelle. L'enjeu principal ne réside pas dans un cadrage budgétaire toujours plus affiné, mais de plus en plus déconnecté de la réalité. Il tient en la recherche continue et réelle d'une cohérence entre action publique et objectifs des finances publiques. La focalisation de ce sujet sur le processus budgétaire risque de conduire à une pluriannualité disjointe de la capacité à faire et, par suite, purement formelle. Cette déconnexion entre réalité et lois financières risque de décrédibiliser des lois construites de fait « hors sol ».

En ce sens, le lien établi avec les lois de programmation laisse entière la question des modalités de fixation des objectifs financiers prévus dans ces lois. Aucun mécanisme n'est prévu pour assurer la cohérence entre la stratégie élaborée en matière de protection sociale et sa traduction financière pluriannuelle.

Par ailleurs, alors que les objectifs des lois de programmation sont déterminés sur le champ des ASSO, le « compteur des écarts » repose sur le périmètre de la loi de financement. Surtout, ce compteur des écarts est effectué uniquement sur les

²⁸ La proposition de loi du Sénat prévoit également la création d'un article liminaire à la LFSS de l'année qui, en cohérence avec l'article liminaire de la loi de finances, détaillerait par secteur l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des ASSO, en indiquant les calculs permettant de passer de l'un à l'autre ; il est toutefois proposé que cet exercice ne soit réalisé que sur l'exercice sur lequel porte la LFSS, et pas sur l'horizon pluriannuel de la prévision. Il n'y a pas non plus de référence à la LPPF en cours.

dépenses : on retrouve ici une attention privilégiée à la « norme » de dépense. Le HCFiPS souhaite souligner ici, que, si la norme de dépense est évidemment un outil essentiel de pilotage, celui-ci doit reposer sur une analyse des soldes : les objectifs de dépenses ne sauraient à eux seuls garantir l'atteinte des objectifs d'équilibre ou de réduction de la dette, ni permettre de juger de la soutenabilité financière des systèmes. Toute politique des finances publiques doit aussi comprendre une politique de ressources, bien articulée et cohérente, en équité et en volume, avec la cible de solde souhaitée.

Enfin, et plus techniquement, l'articulation du suivi entre une LPFP qui fixe des objectifs à un horizon donné et des lois de financement qui sont fondées sur une pluriannualité glissante peut être peu lisible : très vite, l'horizon de la LFSS excèdera celui de la LPFP, et le compteur des écarts se réduira dans son horizon.

- Une absence de mise en place d'outils de régulation financière de moyen terme dans la proposition de l'Assemblée nationale

Au regard des propositions du HCFiPS, l'un des points « manquants » dans la proposition de loi organique de l'Assemblée nationale a trait aux modes de régulation financière visant à assurer les équilibres de moyen terme de la sécurité sociale.

Cet élément avait fait l'objet de deux séries de propositions dans le rapport du HCFiPS : la création d'un fonds de lissage²⁹ et la mise en place d'une trajectoire équilibrée de moyen terme³⁰. Plus récemment, et dans le même esprit, le HCAAM a proposé, la création d'une provision associée à l'ONDAM³¹.

On peut comprendre que la régulation de moyen terme, avec des trajectoires tendant vers l'équilibre ou la constitution de réserves, puisse être perçue comme une question « décalée » alors que des déficits extrêmement importants sont constatés et que ces déficits ne pourront se résorber rapidement. A l'inverse, on peut concevoir que la mise en place d'un tel dispositif est plus aisée en anticipation, lorsque le sujet n'est pas « brûlant ».

Comme il a pu le réaffirmer dans sa note d'étape de mars 2021, le HCFiPS considère néanmoins que la tension vers l'équilibre financier doit demeurer un élément central

²⁹ Recommandation n° 22 : « comme cela existe dans d'autres pays européens, mettre en place un dispositif de lissage conjoncturel, alimenté par les excédents constatés en haut de cycle et mobilisé en bas de cycle. Ce dispositif pourrait passer par l'instauration à brève échéance par voie législative d'un fonds de lissage ad hoc, éventuellement géré par l'Acoss, ou en relation étroite avec l'AFT (comme la CADES aujourd'hui). »

³⁰ Recommandation n° 23 : « envisager une disposition organique prévoyant le vote d'une trajectoire financière équilibrée à terme : une disposition de ce type permet d'autoriser des déficits conjoncturels en laissant jouer les stabilisateurs automatiques au cours du cycle économique, mais implique de proposer, dans l'horizon retenu, des mesures correctrices, en recettes ou en dépenses, lissées dans le temps pour revenir à un équilibre de moyen terme. Prévoir une clause de non-application en cas de situation conjoncturelle très dégradée, avec justification par le Gouvernement des raisons conduisant à la non-application de la règle et précisions sur l'échéance prévue de retour à l'équilibre. Envisager un mécanisme d'amortissement de la dette résiduelle accumulée même en application de la règle. »

³¹ Compte tenu de l'incertitude qui entoure la programmation des services à rendre et des moyens pour y répondre, exiger de respecter strictement chaque année le montant prévu de dépenses peut conduire, en cas d'aléa non anticipé, à sacrifier des objectifs de santé ou d'organisation des soins, sans que ceci fasse l'objet d'un arbitrage explicite, et alors que cet aléa pourrait être compensé par un choc favorable les années suivantes. Les mécanismes actuels de mise en réserve prudentielle ne satisfont pas bien l'objectif de souplesse dans la gestion des aléas annuels, Avis adopté le 22 avril 2021

du dispositif de pilotage financier, quand bien même le retour à l'équilibre est évidemment une opération complexe, qui ne peut donc être envisagée que dans la durée. On peut au demeurant constater que les systèmes de protection sociale dans lesquels des réserves avaient pu être constituées ont mieux résisté à la crise³² – et qu'à ce titre, la pertinence de mécanismes de régulation financière est confortée.

Ainsi, mettre en place une architecture financière durable – qui s'appliquerait à un horizon à déterminer (à compter du retour à l'équilibre prévisionnel des comptes courants³³) – est souhaitable, même si l'horizon est éloigné.

Au demeurant, cette logique est bien présente dans le texte proposé par le Sénat, puisque plusieurs dispositions sont proposées pour renforcer le pilotage financier pluriannuel³⁴, notamment par l'introduction d'une « règle d'or » : « *La prévision de 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 aux quatre exercices à venir est positif ou nul. Le rapport présente les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat* ». Cette règle ne concerne donc pas les régimes d'assurance vieillesse complémentaire ou d'assurance chômage. Par ailleurs, il est prévu qu'en cas de circonstances exceptionnelles, cet horizon d'équilibre puisse être étendu sur 10 exercices.

Le Sénat propose également que l'ensemble des prévisions de recettes et de dépenses des régimes obligatoires de base pour les quatre exercices à venir soient transmis au Haut conseil pour les finances publiques (HCFP), afin que celui-ci puisse rendre un avis public sur ces éléments³⁵.

Le HCFiPS considère que les évolutions organiques n'auront réellement de portée que si elles s'accompagnent d'un renforcement du processus démocratique, plus respectueux du rôle du Parlement³⁶ et associant réellement les partenaires sociaux.

³² Le HCFiPS présentera des éléments sur ce point dans le cadre de son rapport, suite à une enquête réalisée dans différents pays européens par les conseillers sociaux.

³³ Lorsque la loi de financement prévoit un retour à l'équilibre pour N+1.

³⁴ Parallèlement, le Sénat fait également plusieurs propositions visant à renforcer la normativité des LFSS. Il s'agit notamment de :

- garantir que les objectifs sont fixés sans contraction des dépenses et des recettes³⁴ ;
- définir au sein des catégories de dépenses des dépenses non assurantielles, arbitrables par leurs gestionnaires, ayant un caractère limitatif / des dépenses d'assurances sociales ou correspondant à des prestations légales, qui conserveraient un caractère évaluatif. En cas d'urgence les crédits limitatifs pourraient être relevés dans la limite de 10% du montant des crédits limitatifs votés en LFSS, après avis des commissions des finances³⁴ ;
- de renforcer la procédure de relèvement des plafonds d'emprunt, avec un avis de la Commission des affaires sociales des deux Assemblées avant signature du décret de relèvement du plafond.

Outre la question de la définition de ce qui est « arbitral » et ce qui relève de « droits objectifs », de l'assurantiel et du « non-assurantiel » ..., on peut toutefois remarquer que la partie « limitative » de la dépense serait probablement très marginale dans l'ensemble de la dépense.

³⁵ Cette proposition rejoint celle de la Commission des finances de l'Assemblée nationale dans sa proposition de loi organique relative aux lois de finances, ainsi que celle de la commission Arthuis ou de la Cour des comptes.

³⁶ La proposition de loi du Sénat prévoit plusieurs dispositions visant à renforcer l'information et les moyens de contrôle du Parlement : une procédure d'information du Parlement par le Gouvernement serait créée pour les cas où l'environnement économique serait suffisamment dégradé pour remettre en cause les conditions de l'équilibre

Ce point vaut notamment pour le dialogue entre la France et les institutions européennes. Aujourd'hui le programme de stabilité, envoyé par les autorités gouvernementales à Bruxelles, est déconnecté des débats démocratiques ayant eu lieu en fin d'année au Parlement (loi de finances et loi de financement). Et ce sont ces orientations transmises à Bruxelles dans le cadre du semestre européen qui déterminent les futures lois de finances et de financement. On pourrait concevoir à l'inverse que le programme de stabilité s'appuie sur les orientations débattues démocratiquement dans le cadre des lois financières. D'ores et déjà la loi de financement comprend une pluriannualité répondant aux exigences du programme de stabilité. Il conviendrait que la loi de finances soit édictée de façon identique. Si, en revanche, on restait dans une construction du programme de stabilité déconnectée des débats parlementaires de fin d'année, il convient de recréer les conditions d'une concertation avec les commissions responsables au Parlement, les collectivités locales et les partenaires sociaux. Tel était le sens de la proposition n°2 du HCFiPS dans son rapport sur le bilan des lois de financement³⁷.

général de la sécurité sociale, procédure d'information renouvelée tous les trois mois en l'absence de loi de financement rectificative ; transmission aux Commissions saisies au fond, à leur demande, de toutes les données servant aux tableaux et graphiques présentés dans l'ensemble des annexes au PLFSS, ou dans le cadre des missions de contrôles menées par les MECSS ; possibilité pour les Commissions saisies au fond de demander aux organismes de sécurité sociale de fournir un rapport relatif à l'évaluation de l'impact financier des dispositions législatives relatives aux prestations ; adaptation des procédures relatives à la mission d'assistance du Parlement par la Cour des comptes ; transmission au Parlement de l'avis du Conseil d'Etat sur le PLFSS ...

³⁷ Recommandation n° 2 : *Mettre en place une conférence des finances publiques au 1er trimestre de l'année, associant les partenaires sociaux et les collectivités locales, afin d'assurer une concertation sur les contraintes et les grandes orientations en amont de la transmission des positions de la France à Bruxelles dans le cadre du semestre européen ; faire de même dans le cadre des lois de programmation pluriannuelles de finances publiques.*