



DROIT ADMINISTRATIF

DROIT CONSTITUTIONNEL

FINANCES PUBLIQUES

DROIT FISCAL

**Les lois de financement de la Sécurité
sociale
(cours)**

TABLE DES MATIERES

TABLE DES MATIERES	2
Introduction.....	3
I - L'encadrement des LFSS.....	4
A - La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS).....	4
B - Les principes encadrant les LFSS	6
1 - Les principes appliqués aux finances sociales.....	6
2 - Les principes non appliqués aux finances sociales.....	6
II - L'adoption des LFSS.....	7
A - Le contenu de la LFSS.....	7
B - La préparation du projet de LFSS	8
C - Le vote du projet de LFSS	9
III - L'application des LFSS.....	10
IV - Le contrôle de l'application des LFSS	11
A - Le contrôle de la Mission nationale de contrôle (MNC)	11
B - Le contrôle exercé par le Parlement.....	12
C - Le contrôle exercé par la Cour des comptes.....	13

INTRODUCTION

Jusqu'en 1996, il n'existait pas d'outils de pilotage global des finances sociales. Les déficits successifs que ces dernières accumulaient et la mise en place des contraintes budgétaires européennes incitèrent l'Etat français à se doter d'un tel outil : c'est chose faite, en 1996, avec la création des lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS). Il faudra, cependant, attendre 2005 pour qu'une loi organique fixant le régime général encadrant ces lois soit adoptée, à laquelle il faut ajouter la transposition au droit financier social de certains principes budgétaires classiques (I).

Au plan de la « vie » des LFSS, l'on retrouve les trois grands moments du droit budgétaire public. Ainsi, s'agissant de leur adoption (II), il faut noter que ces lois sont préparées par le Gouvernement et votées par le Parlement, celui-ci devant, comme en matière de finances de l'Etat, respecter des règles strictes de délais. En ce qui concerne l'application (III), l'on peut relever que les LFSS ne sont pas mise en œuvre par l'Etat, mais par des organismes de droit privé auxquels a été déléguée la gestion du service public de la Sécurité sociale : ceux-ci doivent, alors, s'efforcer de respecter les objectifs de dépenses contenus dans la LFSS. Enfin, le contrôle de l'exécution des LFSS (IV) s'exerce au travers de la Mission nationale de contrôle, du Parlement et de ses commissions des affaires sociales, ainsi que de la Cour des comptes.

I - L'ENCADREMENT DES LFSS

Le cadre qui régie les lois de financement de la Sécurité sociale a été posé par la loi organique du 2 Aout 2005. Celles-ci se doivent aussi de respecter divers principes budgétaires empruntés au droit financier classique.

A - La loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale (LOLFSS)

Le poids croissant des finances sociales et leur fiscalisation récente impliquaient une immixtion plus importante du Parlement sur ces questions. Ainsi, s'explique que la loi constitutionnelle du 22 Février 1996 a créé une nouvelle catégorie de loi de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale. Selon l'article 34 de la Constitution, ces lois « déterminent les conditions générales de son équilibre financier et, compte tenu de leurs prévisions de recettes, fixent ses objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique ». Dès lors, depuis cette date, les finances sociales font l'objet d'un pilotage global dans lequel le Parlement joue un rôle majeur.

Cette réforme présentait, toutefois, des limites rendues plus visibles avec la mise en œuvre de la LOLF. La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale est, alors, venue compléter le dispositif initial, dans le sens d'un rapprochement avec les règles applicables au budget de l'État. Plus précisément, trois grandes lignes semblent avoir été suivies lors de l'élaboration de cette loi organique.

⌘ Il s'est d'abord agi de renforcer les pouvoirs du Parlement en matière de finances sociales. Ainsi, le Parlement se prononce sur des prévisions à quatre ans de dépenses, de recettes et de solde du régime général, des autres régimes obligatoires de base de Sécurité sociale et des fonds concourant à leur financement. L'introduction de la dimension pluriannuelle et la présentation des soldes des différentes branches dans les documents du projet de LFSS améliorent ainsi l'information du Parlement et renforce la portée de son vote. Dans le même esprit, la décomposition de l'objectif national de dépenses de l'assurance maladie (ONDAM) en « sous-objectifs » (soins de ville, établissements de santé tarifés à l'activité, autres dépenses relatives aux établissements de santé, établissements et services pour personnes âgées, établissements et services pour personnes handicapées et autres modes de prise en charge) permet au Parlement de mieux identifier la répartition des dépenses couvertes par l'ONDAM.

⌘ Elle a ensuite consolidé la démarche de performance, à l'instar de ce qui a été mis en place pour le budget de l'État avec la LOLF dans les projets et les rapports annuels de performances (PAP et RAP). Plusieurs dispositifs caractérisent cette nouvelle démarche :

- l'on trouve d'abord les conventions d'objectifs et de gestion (COG) instituées lors de la réforme de 1996 et conclues entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de Sécurité sociale. Identiques dans leurs principes généraux, elles diffèrent néanmoins selon chaque branche ou régime en fonction des axes stratégiques qui lui sont propres. Elles formalisent dans un document contractuel la délégation de gestion du service public de la Sécurité sociale aux organismes gestionnaires. Ces conventions sont signées pour une durée de quatre ans par le président et le directeur de la caisse concernée ainsi que par les ministres de tutelle. Elles

sont ensuite déclinées en contrats pluriannuels de gestion (CPG) entre la caisse nationale et les caisses locales.

- la démarche de performance se décline ensuite à travers les six programmes de qualité et d'efficacité (PQE) relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la Sécurité sociale. Ces programmes comportent : un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population ; des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ; une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs ; l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices. Ils transposent à la sphère sociale la logique « objectifs-résultats » des PAP associés aux projets de loi de finances du budget de l'État.

⌘ Elle concourt enfin à une meilleure articulation entre les projets de loi de finances (PLF) et les projets de LFSS. La création des PQE et les rapprochements de procédures participent de cette démarche. Le rapport du Gouvernement relatif aux orientations des finances sociales peut faire l'objet d'un débat conjoint au Parlement avec le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques. Par ailleurs, dans le cadre de la coordination entre PLF et projet LFSS, l'élaboration du second se fait en étroite collaboration entre la direction du Budget et les services concernés, en particulier la direction de la Sécurité sociale. Enfin, la mise en place d'une perspective pluriannuelle des projets LFSS rapproche les finances sociales de celles de l'État.

B - Les principes encadrant les LFSS

Parmi les principes budgétaires classiques, certains sont appliqués aux finances sociales, d'autres exclus.

1 - Les principes appliqués aux finances sociales

✕ Le premier principe repris est le principe d'annualité : ainsi, une LFSS est votée chaque année par le Parlement, pour un exercice budgétaire correspondant à une année civile. Mais, il existe, ici aussi, des tempéraments à ce principe afin d'inscrire les finances sociales dans une perspective pluriannuelle. Ainsi, chaque LFSS comprend des dispositions relatives à la fois au dernier exercice budgétaire, à l'exercice en cours et au prochain exercice. Par ailleurs, le projet de LFSS est préparé à partir d'un document dans lequel sont retracées les perspectives d'évolution des quatre exercices budgétaires à venir.

✕ Par ailleurs, conformément au principe d'unité, la LFSS doit être contenue dans un seul document, à la fois pour les dépenses et les recettes de tous les régimes obligatoires de base, ce qui n'exclue pas l'existence d'annexes.

✕ La LOLFSS reprend, par ailleurs, l'exigence de sincérité budgétaire en prévoyant que la LFSS « détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale ». Elle précise aussi que « les comptes des régimes et organismes de Sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière ». Ce faisant, la LOLFSS ne fait qu'appliquer le principe posé par l'article 47-2 de la Constitution au terme duquel les comptes des administrations publiques doivent être réguliers et sincères.

2 - Les principes non appliqués aux finances sociales

✕ Le premier principe exclu est le principe d'universalité. En effet, la règle de non affectation n'est tout simplement pas appliquée, le système de Sécurité sociale reposant sur le principe même de l'affectation de recettes.

✕ Il en va de même du principe de spécialité du fait que les crédits figurant dans une LFSS ont un caractère simplement indicatif et non prescriptif.

✕ Enfin, bien qu'il soit prévu que les LFSS doivent déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la Sécurité sociale en fixant des objectifs de dépenses pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, il faut bien constater que l'objectif d'équilibre budgétaire n'est guère atteint. Au contraire, les finances sociales sont caractérisées par des déséquilibres croissants. Ainsi, s'explique probablement que la LOLFSS adoptée en 2005 ait introduit des dispositifs visant à développer l'exigence de performance dans la gestion des finances sociales.

II - L'ADOPTION DES LFSS

En vertu des articles 39 et 47-1 de la Constitution, la LFSS est préparée par le Gouvernement et votée par le Parlement. Il faut, au préalable, faire quelques précisions sur son contenu.

A - Le contenu de la LFSS

Il faut d'abord préciser le champ d'application des LFSS, qui peuvent être initiales ou rectificatives : en effet, ces dernières ne concernent pas toutes les finances sociales. Concrètement, elles ne régissent que les régimes obligatoires de base (à l'exception de ceux de moins de 20 000 cotisants) ainsi que les organismes concourant à leur financement, en l'occurrence le Fonds de solidarité vieillesse. En sont donc exclus les régimes obligatoires complémentaires, ainsi que l'assurance chômage. Par ailleurs, les LFSS ont une compétence exclusive pour : décider l'affectation totale ou partielle à toute autre personne morale d'une recette exclusive des régimes de base et des organismes concourant à leur financement ; autoriser la non-compensation par l'Etat de mesures d'exonérations de cotisations ; prévoir, en cas de reprise de dette sociale, l'ensemble des ressources affectées au remboursement de la dette sociale jusqu'au terme prévu pour celui-ci.

Au plan du contenu proprement dit, les LFSS se distinguent des lois de finances de l'Etat par le fait qu'elles ont un caractère purement prévisionnel et non contraignant. Plus précisément, elles comprennent quatre parties : la première partie est afférente au dernier exercice clos (n-2); la deuxième partie est consacrée aux dispositions relatives à l'exercice en cours (n-1) ; la troisième partie établit les prévisions de recettes et l'équilibre général des régimes obligatoires de base de l'année n ; enfin, la quatrième partie fixe les objectifs de dépenses des différentes branches de la Sécurité sociale, dont, notamment, l'ONDAM, en les décomposant en sous-objectifs. Précisons, s'agissant de ces objectifs qu'il ne s'agit là que de prévisions, les crédits pouvant être dépassés. Elles peuvent, par ailleurs, à titre facultatif, contenir des dispositions tendant à améliorer l'information et les moyens de contrôle du Parlement sur l'application de ces lois, contenir des dispositions sur l'organisation et la gestion des régimes et de leurs fonds de financement, ainsi qu'autoriser certains des organismes chargés de sa mise en œuvre à recourir à l'emprunt. En revanche, elles ne peuvent contenir de dispositions absolument sans rapport avec l'objet financier de la LFSS, c'est-à-dire des dispositions qui n'ont qu'une trop faible incidence financière sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base : en d'autres termes, les cavaliers sociaux sont interdits.

Les projets de LFSS sont, enfin, accompagnés de diverses annexes : par exemple, l'une identifie l'impact financier des nouvelles mesures proposées, une autre fait le point sur les exonérations de cotisations et le montant de la compensation financière versée par l'Etat à la Sécurité sociale, encore une autre présente, dans le cadre de la démarche de performance, les programmes de qualité et d'efficacité de chaque branche.

B - La préparation du projet de LFSS

C'est le ministre chargé des affaires sociales et de la Sécurité sociale qui, sous l'autorité du Premier ministre, prépare le projet de LFSS. A cette fin, il dispose des informations sur les recettes et les dépenses communiquées par les organismes gestionnaires des régimes obligatoires de base. Les assemblées sont associées à cette phase par la communication du rapport sur les grandes orientations des finances sociales de la France au regard de ses engagements européens, celui-ci incluant une évaluation pluriannuelle de l'évolution des recettes, des dépenses et de l'ONDAM. Ce rapport peut donner lieu, au sein de chaque chambre, à un débat d'orientation sur les finances sociales, qui se déroule en même temps que le débat d'orientation budgétaire afférent au projet de loi de finances de l'Etat.

C - Le vote du projet de LFSS

Le Parlement dispose, navettes comprises, d'un délai maximum de 50 jours pour adopter le projet de LFSS. En première lecture, le projet est d'abord soumis à l'Assemblée nationale. A cette fin, le texte et ses annexes doivent être déposés sur le bureau de cette dernière au plus tard le 15 Octobre de l'année précédant l'année d'exercice budgétaire, et c'est la commission des affaires sociales, et non la commission des finances, qui est chargée de l'examen du texte. Concrètement, en première lecture, la discussion a lieu sur le texte présenté par le Gouvernement et les députés disposent d'un délai de 20 jours, à compter du dépôt du projet, pour voter le texte. Le Sénat est, ensuite, saisi et dispose de 15 jours pour se prononcer. Au plan du droit d'amendement, les parlementaires peuvent augmenter les crédits d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif de dépenses, à la condition de ne pas augmenter le montant de cet objectif.

Comme en matière de finances de l'Etat, des mécanismes sont prévus en cas de non respect des règles de délais. Ainsi, si l'Assemblée nationale n'a pas respecté le délai de 20 jours en première lecture, le Gouvernement doit saisir le Sénat du projet de loi soit dans sa forme initiale, soit dans sa rédaction issue des modifications apportées par la chambre basse. Si, ensuite, le Sénat ne respecte pas le délai de 20 jours, le Gouvernement doit saisir à nouveau l'Assemblée nationale. Par ailleurs, en cas de désaccord entre les deux chambres, la procédure accélérée, qui fait intervenir une commission mixte paritaire, est de droit après la lecture du texte au Sénat. Enfin, si le délai global de 50 jours est dépassé, le Gouvernement peut mettre en œuvre le projet de loi par ordonnance.

Précisons, enfin, d'une part que la quatrième partie du projet de LFSS, à savoir celle afférente aux dépenses, ne peut être mise en discussion avant celle, la troisième, comportant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, et d'autre part que la possibilité pour le Gouvernement d'engager, en vertu de l'article 49-3 de la Constitution, sa responsabilité sur le vote du projet de LFSS a été maintenue par la révision constitutionnelle de 2008.

III - L'APPLICATION DES LFSS

Cette application est confiée aux partenaires sociaux chargés de la gestion des régimes de Sécurité sociale. Ces derniers doivent donc s'efforcer de respecter les objectifs de dépenses contenus dans la LFSS, sous le contrôle du ministre chargé des affaires sociales. Plus précisément, des conventions d'objectifs et de gestion (COG) sont signées entre l'Etat et les principales caisses nationales, celles-ci se déclinant en contrats pluriannuels de gestion entre ces caisses et les caisses locales. Ces caisses doivent, notamment, respecter l'ONDAM (objectif national de dépenses d'assurance maladie) voté annuellement par le Parlement qui couvre l'ensemble des régimes des branches maladie, accidents du travail et maladies professionnelles : cela passe par la mise en place de dispositifs de régulation négociés avec les acteurs de la santé. Il existe, à cette fin, un Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie qui doit indiquer, le 1^{er} Juin de chaque année, s'il y a un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM afin que Gouvernement et organismes sociaux prennent les mesures qui s'imposent. Notons aussi que l'application des LFSS fait intervenir les Agences régionales de santé chargées de mettre en œuvre la politique de santé définie au niveau étatique.

Plus concrètement, les opérations de dépenses et de recettes sont exécutées par les ordonnateurs qui sont les directeurs des caisses de Sécurité sociale, et les comptables qui sont les agents comptables de ces caisses. La répartition des tâches entre ces deux catégories d'agents est la même qu'en matière de finances de l'Etat.

IV - LE CONTROLE DE L'APPLICATION DES LFSS

Le contrôle exercé par l'Etat sur l'application des LFSS s'exerce au travers de la Mission nationale de contrôle, du Parlement et de la Cour des comptes.

A - Le contrôle de la Mission nationale de contrôle (MNC)

Existant depuis le 1^{er} Janvier 2010, la MNC est un service à compétence nationale rattaché au directeur de la Sécurité sociale qui est chargée de contrôler l'action des organismes locaux de Sécurité sociale, puisque ce sont eux qui délivrent localement les prestations sociales. Ce contrôle se justifie par le fait qu'il s'agit d'organismes de droit privé, donc extérieurs à l'Etat, et par les enjeux financiers importants qui caractérisent les finances sociales. La MNC doit, alors, s'assurer de la légalité des actes pris par les organismes locaux de Sécurité sociale. Elle s'assure, par ailleurs, du bon fonctionnement du service public de la Sécurité sociale au travers de la réalisation d'audits. Elle évalue, enfin, les agents de direction des organismes nationaux et locaux de Sécurité sociale.

B - Le contrôle exercé par le Parlement

Le contrôle exercé par le Parlement s'effectue principalement par les commissions des affaires sociales des deux assemblées. Ainsi, leur rapporteur peut vérifier sur pièces et sur place la bonne application de la LFSS, ainsi que se faire communiquer tous documents administratifs et financiers nécessaires à son contrôle. Surtout, la loi organique de 2005 a renforcé leurs pouvoirs d'information. Elles doivent, ainsi, être obligatoirement consultées par le Gouvernement sur la déclinaison envisagée des objectifs de dépenses en sous-objectifs. Elles sont, par ailleurs, destinataires, chaque semestre, d'un état des créances et des dettes réciproques en l'Etat et la Sécurité sociale. Il faut, ensuite, noter la création par la Commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en 2004 d'une Mission d'évaluation et de contrôle des LFSS (MECSS) qui dispose d'un pouvoir de contrôle sur pièces et sur place et peut procéder à des auditions publiques pour élaborer des rapports d'information. Il existe l'équivalent de cette commission au niveau du Sénat.

Relevons, enfin, que le Parlement reçoit des informations par divers canaux. C'est d'abord le cas au printemps lors de la réunion de la Commission des comptes de la Sécurité sociale. Par ailleurs, du fait de leur présence au sein de conseils consultatifs, comme le Conseil d'orientation des retraites, ou de comités de surveillance placés auprès des caisses nationales de Sécurité sociale, les parlementaires, membres de ces organes, peuvent nourrir leur chambre respective d'informations utiles sur la mise en œuvre des LFSS.

C - Le contrôle exercé par la Cour des comptes

La Constitution prévoit que le Cour des comptes doit assister le Parlement dans le contrôle de l'application des LFSS. Cette mission d'assistance bénéficie donc tant aux commissions parlementaires compétentes qu'aux MECSS qui peuvent poser à la Cour toute question sur l'application des LFSS et lui demander de procéder à des enquêtes sur les organismes de Sécurité sociale. Concrètement, ont lieu deux rencontres chaque année, en Mai et Octobre, au cours desquelles commissions compétentes / MECSS et Cour des comptes s'informent de l'état d'avancement de leurs travaux et évoquent les thèmes susceptibles de faire l'objet d'une saisine de la Cour. Par ailleurs, des magistrats de la Cour participent aussi aux auditions de la MECSS.

Au titre de l'information générale des assemblées, la Cour des comptes publie chaque année, au début du mois de Septembre, un rapport sur la Sécurité sociale qui rend compte de l'application de la LFSS de l'année précédente et présente les résultats des enquêtes réalisées par la Cour, de manière à éclairer les débats parlementaires. Par ailleurs, depuis 2005, la Cour doit rendre un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre de la Sécurité sociale relatifs au dernier exercice clos. Et, depuis 2007, elle doit certifier les comptes des caisses nationales, mais pour le régime général uniquement, la multiplicité des autres régimes ne lui permettant pas d'exercer cette tâche à leurs égards : concrètement, il s'agit de certifier la régularité et la sincérité des comptes, de telle sorte que la Parlement soit assuré de disposer d'une comptabilité fiable. La Cour peut, ici, comme pour l'Etat, certifier sans réserve, certifier avec réserves, se déclarer dans l'impossibilité de certifier ou refuser de certifier.