

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 19 novembre 2001

Annexe au procès-verbal de la séance
du 19 novembre 2001

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR
LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *de financement de la
sécurité sociale pour 2002*,

PAR M. ALFRED RECOURS,
Député.

PAR M. ALAIN VASSELLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean le Garrec, député, président ; M. Nicolas About, sénateur, vice-président ; M. Alfred Recours, député, M. Alain Vasselle, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Claude Evin, Bernard Accoyer, Jean-Luc Prével, Mme Jacqueline Fraysse, M. Bernard Charles, députés ; MM. Jean-Louis Lorrain, Dominique Leclerc, Jean-Pierre Fourcade, Gilbert Chabroux, Guy Fischer, sénateurs.

Membres suppléants : Mmes Marie-Françoise Clergeau, Hélène Mignon, MM. Pascal Terrasse, Jean-Michel Dubernard, Patrick Delnatte, Jean-Pierre Foucher, Denis Jacquat, députés ; M. Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Bernard Cazeau, Serge Franchis, Alain Gournac, Alain Joyandet, Roland Muzeau, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **3307, 3319, 3345 et T.A. 717**
Deuxième lecture : **3390**

Sénat : Première lecture : **53, 60, 61 et T.A. 17 (2001-2002)**

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 s'est réunie le lundi 19 novembre 2001 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- **M. Jean Le Garrec**, président ;
- **M. Nicolas About**, vice-président ;

La commission a ensuite désigné :

- **M. Alfred Recours**, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- **M. Alain Vasselle**, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte paritaire a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que sur les 71 articles adoptés par l'Assemblée nationale en première lecture, le Sénat en a modifié 34 et supprimé 9. Par ailleurs, il a adopté 10 nouveaux articles.

Au titre I^{er} *bis*, le Sénat, tout en rejoignant sur le fond la volonté de l'Assemblée nationale d'améliorer les modalités de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale, a souhaité préciser la rédaction de l'article 1^{er} *bis*. Cette précision reprend, dans un souci d'harmonisation, la teneur de l'article 49 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Au titre II, les principales modifications apportées par le Sénat concernent les articles 5 et 6 relatifs au FOREC. Ces modifications traduisent une différence fondamentale d'analyse entre les deux assemblées.

A l'article 5, le Sénat a ainsi supprimé l'annulation de la dette du FOREC à l'égard des régimes de sécurité sociale et, par voie de conséquence, l'imputation de cette annulation sur les comptes 2000 desdits régimes. Par cette suppression, le Sénat entend tout d'abord faire respecter par le Gouvernement ses engagements selon lesquels la mise en place du FOREC devait être financièrement neutre pour la sécurité sociale. Or tel n'est pas le cas puisque l'annulation de la dette du FOREC ferait passer les comptes 2000 du régime général d'un excédent de 5 milliards de francs à un déficit de 10 milliards de francs. En outre, le Sénat observe que l'imputation de cette annulation de créance sur les comptes d'un exercice clos soulève de graves questions de principe, notamment au regard des règles comptables communément admises, et constitue un précédent dangereux susceptible, selon les propres termes du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, d'ouvrir « *la porte à l'arbitraire* ».

A l'article 6, sur la base de la même logique, le Sénat a choisi de restituer à la sécurité sociale et au fonds de solidarité vieillesse la totalité des recettes qui leur ont été confisquées au profit du FOREC. Cette « opération vérité » permet de dégager, au profit du régime général, des recettes supplémentaires d'un montant total de 30 milliards de francs en 2002, recettes qui permettront ainsi à la sécurité sociale de faire face à un avenir désormais incertain. En outre, cette « opération vérité » a également pour but d'obliger le Gouvernement à assumer ses responsabilités en la matière en compensant par voie de dotation budgétaire la perte correspondante, conformément aux dispositions des articles L. 131-9 et L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Toujours dans le même souci de « clarification », le Sénat a supprimé, d'une part le second alinéa de l'article 24 et l'article 29 visant à prélever sur les excédents 2000 de la branche famille les sommes nécessaires au financement en 2002 respectivement du fonds d'investissement pour les crèches et du fonds de réserve pour les retraites, et d'autre part l'article 25 augmentant le montant des majorations de pensions pour enfants transférées du FSV à la CNAF. En effet, ces transferts ne répondent pas à une logique fonctionnelle mais sont les conséquences indirectes des circuits complexes de financement mis en place pour alimenter le FOREC, au détriment de la sécurité sociale.

Au titre III, un point de désaccord central sépare les deux assemblées au sujet de l'assurance maladie : il s'agit de l'ONDAM.

Au total, sur quatre années, de 1998 à 2001, et malgré les rebasages successifs, l'ONDAM aura dérapé de 54 milliards de francs par rapport aux objectifs votés par le

Parlement. Tout porte à croire en outre que l'ONDAM 2002 ne sera pas plus respecté que les précédents : il apparaît en effet bâti sur des hypothèses de croissance des dépenses irréalistes et déjà remises en cause par le ministre de l'économie et des finances. Le vote du Parlement perd ainsi, année après année, un peu plus de signification.

Dans ce contexte et constatant que les dérives qu'il avait dénoncées l'année dernière se sont encore accentuées, le Sénat a pris, comme l'année dernière, la décision d'opposer une sorte de « question préalable » à l'ONDAM 2002, c'est-à-dire un rejet solennel. Le Sénat se déclare en effet hors d'état de prétendre qu'un ONDAM de 112,8 milliards d'euros permettra de soigner correctement les Français en 2002. Il se refuse enfin à engager l'autorité du Parlement en approuvant un objectif dont le Gouvernement s'empresse d'ores et déjà de s'affranchir puisqu'il n'a même pas modifié le montant de l'ONDAM 2002 alors même qu'il annonçait une augmentation de 500 millions de francs de la dotation des cliniques privées en 2002.

Le Sénat a pris cette décision en connaissance de cause tant la dérive observée depuis cinq ans lui semble traduire le dévoiement de l'ONDAM et devoir être sanctionnée clairement ; ce n'est pas en effet seulement un « agrégat » qui dérive, mais avec lui le système de soins et le débat démocratique autour de la sécurité sociale

S'agissant de l'article 10 A qui traite de la régulation des soins de ville, le Sénat a refusé de se prononcer sur un dispositif encore très flou qui, de l'aveu même du Gouvernement, reste encore à l'état d'ébauche. Le Gouvernement semble retenir l'idée d'une architecture conventionnelle à trois niveaux ; toutefois, il ne tranche ni la question du mode de régulation des dépenses, ni celle des responsabilités respectives de l'Etat et de l'assurance maladie dans cette régulation. Après une année de concertation, le Gouvernement esquisse donc, dans l'improvisation la plus totale, un dispositif inachevé et incomplet, mais auquel s'oppose déjà une partie des professionnels de santé.

Pour sa part, le Sénat a préféré adopter un amendement substituant à la rédaction proposée par le Gouvernement l'abrogation de l'article 24 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, qui a institué le dispositif de régulation par lettres-clés flottantes. Cette abrogation constitue un préalable indispensable à la reprise du dialogue avec les professionnels de santé et à l'ouverture d'une véritable négociation sur une nouvelle architecture conventionnelle et un nouveau dispositif de régulation des dépenses.

Concernant la branche accidents du travail, le Sénat a complété la rédaction de l'article 20, afin de rouvrir le bénéfice de l'indemnisation aux victimes de l'amiante dont le préjudice, imputable à la faute inexcusable de leur employeur, a fait l'objet d'une première constatation médicale entre le 1^{er} janvier 1947 et la date d'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. En revanche, le Sénat a supprimé l'article 20 *quater*, estimant que le concubinage ou le PACS ne pouvaient pas ouvrir les mêmes droits à rente viagère que le mariage, en cas de décès consécutif à un accident du travail.

En ce qui concerne la branche famille, le Sénat a apporté divers aménagements à l'article 22 relatif au congé de paternité. Par ailleurs, et outre la suppression, déjà mentionnée, des ponctions opérées sur les excédents 2000 de la branche famille, le Sénat a également

adopté trois nouveaux articles. L'un d'entre eux, l'article 24 *bis*, prévoit que le conseil d'administration de la CNAF sera désormais informé, chaque année, du montant des réserves financières de cette caisse et pourra ainsi formuler des propositions quant à leur emploi, propositions qui seront ensuite transmises au Gouvernement et au Parlement. Le Sénat entend ainsi éviter qu'à l'avenir les excédents de la branche famille lui soient à nouveau subtilisés de manière subreptice. Par ailleurs, l'article 25 *ter* précise que le montant de l'allocation de rentrée scolaire sera modulé en fonction du cycle d'études de l'enfant y ouvrant droit.

S'agissant des dispositions du projet de loi relatives à la branche vieillesse, le Sénat a notamment supprimé l'article 26 A, relatif au « revenu équivalent retraite », avec l'avis favorable du Gouvernement. En effet, une disposition similaire est désormais prévue dans le projet de loi de finances. En outre, cet article 26 A était manifestement un « cavalier social » dans la mesure où il n'avait aucune conséquence sur l'équilibre financier de la branche vieillesse. Le Sénat a par ailleurs adopté un article additionnel fixant le taux de la surcompensation entre les régimes spéciaux d'assurance vieillesse et de salariés au niveau nécessaire à l'équilibre financier de la CNRACL.

Enfin, le Sénat a modifié les plafonds d'emprunt autorisés par l'article 34 du projet de loi afin de prendre en compte les effets bénéfiques, pour le régime général et les autres régimes de sécurité sociale concernés, dont la CNRACL, des amendements qu'il a adoptés.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, tel qu'il résulte des travaux du Sénat, est donc profondément différent dans sa logique même du texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture. Dans sa nouvelle rédaction, ce projet de loi donne à la sécurité sociale les recettes qui lui seront désormais nécessaires, d'une part pour faire face à la dégradation prévisible de la conjoncture économique, et d'autre part pour financer de véritables priorités dans le domaine sanitaire et social telles que définies par le Sénat dans le rapport annexé à l'article 1^{er}.

Afin de confronter directement le point de vue des deux assemblées sur l'une des questions centrales du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, à savoir les relations financières entre le FOREC et la sécurité sociale, il serait souhaitable d'appeler, en priorité, l'article 5 relatif à l'organisation du FOREC.

M. Jean Le Garrec, président, a considéré que cette demande ne manquait pas d'habileté. Toutefois, s'il s'agit d'aller à l'essentiel, la commission mixte pourrait tout aussi bien se pencher d'abord sur d'autres points essentiels.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a tout d'abord tenu à saluer le travail important réalisé par le Sénat sur ce projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les règles d'affiliation au régime général prévues pour certains dirigeants de sociétés et pour les élus mutualistes, ainsi que l'extension de la définition des accidents de trajet méritent attention. Le Sénat a également adopté conforme un tiers des articles de ce texte, dont l'ensemble des mesures nouvelles relatives à l'amiante, la suppression des frais d'assiette sur les impositions affectées à la sécurité sociale, la création du contrat vendanges, les charges nouvelles du FOREC en 2002 – comme quoi le Sénat n'est pas complètement contre le FOREC, il est au moins d'accord sur ses dépenses –, le financement des réseaux de

soins et de l'installation des médecins, le financement du congé de paternité, la revalorisation des retraites et la réforme de l'UCANSS.

Il existe cependant trois points de désaccords fondamentaux entre les deux assemblées.

Premièrement, le Sénat a voulu jouer au plombier, en « débranchant les tuyaux » du financement de la sécurité sociale pour 2001 et 2002. Mais il a malencontreusement « oublié » de brancher d'autres tuyaux en remplacement. En fait, le Sénat a supprimé les affectations de recettes internes à la sécurité sociale destinées à alimenter le FOREC qui ont déjà été décidées par la loi de financement pour 2001 et toutes celles prévues par le projet de loi de financement pour 2002. Le Sénat souhaite ainsi limiter les recettes du FOREC à celles qui lui ont été « transférées » par l'Etat. Il en résulterait pour le fonds un déficit de 34 milliards de francs en 2001 et de 38 milliards de francs supplémentaires en 2002.

Il ne paraît pas possible de laisser subsister une telle « ardoise », un « trou » financier de 72 milliards de francs à la fin de la législature. Il est vrai que le Sénat incite ainsi à suivre la méthode du précédent gouvernement qu'il soutenait et qui a laissé s'accumuler entre 1993 et 1997 un déficit de 266 milliards de francs. Il faut cependant prendre conscience des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale en général et du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale en particulier. Il faut également souligner encore une fois que le FOREC n'est pas un fonds sans fond : il reverse à la sécurité sociale tout ce qu'il reçoit y compris ce qu'il reçoit de la sécurité sociale. Il s'agit donc uniquement de redistribution interne. Il finance pour la moitié de ses dépenses des exonérations de cotisations patronales décidées par le précédent gouvernement et il est équilibré en 2001 et 2002 grâce aux mesures proposées dans le cadre du présent projet de loi de financement.

Deuxièmement, le Sénat a décidé de retirer 7 milliards de francs en 2002 au fonds de réserve pour les retraites. Au nom d'une position de principe irréaliste, il est opposé à la solidarité entre branches alors que la solidarité nationale est au cœur de la sécurité sociale depuis 1945. Il a notamment supprimé l'affectation de 15 % supplémentaires du prélèvement social de 2 % sur le capital au fonds de réserve, alors qu'il s'agit d'alimenter le fonds par des ressources fiscales de manière stable et durable, ce qui est réclamé par tous - mais peut-être pas par le Sénat.

Troisièmement, le Sénat a une nouvelle fois cette année supprimé l'ONDAM. Ce faisant, il rend la loi de financement pour 2002 inconstitutionnelle car elle ne comporterait plus une disposition obligatoire en vertu de la loi organique de 1996, adoptée par l'actuelle majorité sénatoriale. Plutôt que de discuter de l'évolution des dépenses d'assurance maladie dans le cadre instauré par le plan Juppé, le Sénat refuse de prendre acte des mesures nouvelles de dépenses prévues par le Gouvernement et sa majorité en faveur de la santé des Français. Du reste, une augmentation de 3,9 % sur un objectif rebasé n'est pas négligeable quand on se souvient d'un ONDAM pour 1997 progressant de 1,5 %.

Faut-il rappeler encore une fois que l'on dépensera en 2002 pour la santé 100 milliards de francs de plus qu'en 1997 ? Si les dépenses d'assurance maladie ont intégré

un rebasage de 54 milliards de francs, il ne s'agit pas d'un quelconque « dérapage » de ces dépenses mais d'une forme de maîtrise médicalisée des dépenses de santé. Le rebasage n'est que le constat *a posteriori* de l'ensemble des décisions de prescription prises l'année précédente par chaque professionnel de santé individuellement. De là aussi le constat que l'ONDAM ne correspond pas à une norme budgétaire impérative mais seulement à un objectif prévisionnel.

Enfin, les dernières prévisions de croissance de la masse salariale dévoilées par l'ACOSS, en augmentation de 0,6 % par rapport à ce qui était envisagé en septembre, permettent de penser que les recettes de la sécurité sociale seront encore plus dynamiques que prévues en 2001, et par effet mécanique sur les prévisions pour 2002. Le pire n'est donc jamais sûr et il n'y a donc pas de craintes à avoir sur le financement des mesures annoncées récemment.

En conclusion, un accord au sein de la commission mixte paritaire sur le présent projet passe de toute évidence par un vote sur l'ONDAM qui doit être abordé en priorité.

M. Jean Le Garrec, président, a souligné toute l'importance de la remarque faite par M. Alfred Recours au sujet de l'évolution de la masse salariale en 2001. Ce constat, ainsi que d'autres indicateurs économiques comme le prix du pétrole, permettent d'aborder de façon plus sereine l'année 2002.

Les deux rapporteurs ont été clairs et complets dans leur intervention, y compris pour ce qui concerne leurs divergences. Le rapporteur pour le Sénat souhaiterait aborder la discussion par l'article 5, alors que le rapporteur pour l'Assemblée nationale a demandé que la commission mixte paritaire se prononce tout d'abord sur l'article 32 relatif à l'ONDAM.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, a observé que le Sénat s'était contenté de rendre à la sécurité sociale les ressources qui lui avaient été confisquées pour financer le FOREC. Le Gouvernement n'a pas eu les moyens de sa politique sociale et a conduit le FOREC à l'asphyxie : s'il s'agit de « débrancher des tuyaux », le Sénat préfère opérer sur le FOREC déjà moribond plutôt que sur la sécurité sociale.

Dire que le Sénat retire 7 milliards de francs au fonds de réserve pour les retraites relève d'une analyse partielle du dispositif adopté. En réalité, celui-ci permet un redressement des comptes du fonds de solidarité vieillesse, et, par ce biais, assurerait des ressources conséquentes au fonds de réserve, 100 milliards de francs à la fin de l'année 2002 à la place des 85 milliards de francs annoncés par le Gouvernement.

M. Nicolas About, vice-président, a noté que les dernières prévisions de l'ACOSS ne concernaient que le premier trimestre 2001 et qu'il ne fallait donc pas extrapoler pour l'ensemble de l'année. Le Gouvernement a toutefois anticipé ce surplus annoncé de cotisations car il a déjà majoré les dépenses de la branche maladie en 2001 de 1,9 milliard de francs pour les cliniques privées et le plan Biotox.

M. Jean Le Garrec, président, a soumis à la commission mixte paritaire la proposition de M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat, d'examiner tout d'abord l'article 5.

La commission mixte paritaire a *rejeté*, par cinq voix contre cinq, la proposition de M. Alain Vasselle, rapporteur pour le Sénat.

M. Jean le Garrec, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.