

La loi de financement de la sécurité sociale

Pour la deuxième année consécutive, la Cour des comptes a recherché dans quelle mesure les dispositions de la dernière loi de financement de la sécurité sociale (LFSS), en l'occurrence, celle pour 2009, avaient donné une suite à ses travaux antérieurs, notamment aux rapports successifs sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS), pour en reprendre des orientations ou des recommandations⁵.

Cet examen a conduit à mettre en évidence nombre de dispositions qui correspondent à des recommandations ou orientations de la Cour, ce qui traduit à nouveau la qualité du dialogue entretenu par la Cour avec des services des ministères et avec le Parlement. On peut les résumer en distinguant :

- d'une part une première série de dispositions qui répondent à des recommandations précises de la Cour ;

- d'autre part, des dispositions qui répondent à des orientations plus générales.

* * *

5) Bien entendu, les recommandations de la Cour ne supposent pas uniquement pour leur mise en œuvre des mesures législatives : des mesures tarifaires (par exemple pour les marges réglementées des pharmaciens ou les tarifs des médicaments dits de la liste en sus) sont parfois recommandées et ont été en l'occurrence décidées pour 2009. C'est pourquoi la Cour a déjà examiné à partir d'un pointage systématique les suites données aux recommandations de ses précédents rapports, quels que soient leurs supports juridiques. Comme l'indique le RALFSS de 2008, un tel suivi est facilité par l'obligation faite au Gouvernement de transmettre chaque année au Parlement un rapport sur les suites données aux recommandations des précédents RALFSS. Les difficultés méthodologiques exposées dans l'insertion du RALFSS de 2008 (pages 398 et 399), notamment pour apprécier le degré de correspondance entre une recommandation et une mesure, restent d'ailleurs valables ici.

1. Plusieurs dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 font suite à des recommandations précises

La suppression du FFIPSA et la reconnaissance d'un rôle accru de « tête de réseau » pour la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA).

A l'occasion de son examen des comptes des régimes et des fonds de financement pour les exercices 2005 à 2007, la Cour a préconisé à plusieurs reprises de supprimer le Fonds de financement de la protection sociale agricole (FFIPSA)⁶. En outre, dans son analyse consacrée à l'avenir de la protection sociale agricole, la Cour a (parmi d'autres recommandations) notamment préconisé⁷ « de recentrer la tutelle de l'Etat en cohérence avec le renforcement de la caisse centrale de MSA, prévu par la COG 2006-2012 », ou encore « d'accélérer la restructuration du réseau des caisses afin notamment de dégager des économies de gestion ou des gains de productivité ».

Plusieurs dispositions de la LFSS pour 2009 répondent à ces vœux.

L'article 17 IV de la loi supprime le FFIPSA et ce même article opère un important travail de réécriture des articles du code rural, nécessaire pour traduire cette suppression et le transfert à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole des ressources qui lui étaient affectées.

En outre, **l'article 112** renforce la capacité de cette même CCMSA, organisme tête de réseau, pour structurer le réseau des caisses et suivre leurs nécessaires progrès de productivité.

La modification des seuils de référence pour l'appréciation du droit à majoration de pension (souvent dénommé minimum contributif ou MICO).

Dans l'insertion consacrée aux « minima de pensions »⁸, la Cour mettait en évidence l'ampleur du nombre de bénéficiaires du MICO : environ 60% des nouveaux retraités de l'année du régime général et 70% des retraités du régime agricole. L'état actuel de la réglementation permet en effet à de nombreux polypensionnés d'en bénéficier alors même que leurs pensions peuvent être relativement élevées : c'est le cas de 30% des pensionnés à carrière complète ayant des retraites totales supérieures à 1 400 €. Elle préconisait donc de mieux cibler le bénéfice de cette

6) Notamment dans le RALFSS de 2007, p. 39 ;

7) RALFSS de 2007, pages 394, recommandations n° 42 et 43.

8) RALFSS de 2008, pages 377 à 394.

prestation et de « faire masse de l'ensemble des pensions de base dans l'attribution du MICO »⁹.

L'article 80 de la loi répond à ce souci.

Il modifie (avec application différée au plus tard au 1^{er} janvier 2011) les règles d'appréciation du seuil plafond pour bénéficiaire du droit à majoration : « dans le cas où l'assuré a relevé d'un ou plusieurs régimes d'assurance vieillesse (...) et lorsqu'il est susceptible de bénéficier du minimum de pension (...) dans un ou plusieurs régimes, ce minimum lui est versé sous réserve que le montant total de ses pensions personnelles de retraite (...) de base et complémentaires (...) n'excède pas un seuil fixé par décret. »

Une information accrue sur l'activité des organismes d'assurance maladie complémentaire.

L'analyse de la Cour relative aux transferts réalisés entre assurance-maladie obligatoire, assurances complémentaires et assurés¹⁰ avait entre autres constats mis en évidence le caractère insuffisant des données disponibles sur l'activité des organismes complémentaires. Une recommandation¹¹ préconisait ainsi « d'améliorer le système d'information relatif aux assurances complémentaires, en particulier : les données générales et exhaustives issues des documents comptables et statistiques qu'elles doivent adresser à l'autorité de contrôle des assurances et des mutuelles (ACAM) ; le suivi des aides apportées à la couverture complémentaire (subventions, aides sociales et fiscales) ». Etait en outre souhaitée la mise en place d'un outil de simulation microéconomique, intégrant les effets de la couverture complémentaire.

Entre autres mesures relatives aux organismes complémentaires, **l'article 12.5** de la LFSS pour 2009 répond à cette préoccupation par un dispositif en deux étapes.

9) Recommandation n° 57, p.394.

10) RALFSS de 2008, insertion relative au « financement des dépenses de santé : répartition et transferts de charge entre contributeurs depuis 1996 », pages 165 à 192.

11) Recommandation n° 23, p. 192 du RALFSS précité.

Dans un premier temps, « l'autorité de contrôle des assurances et le fonds mentionné à l'article L. 862-1¹² transmettent chaque année, avant le 1-er juin, les données nécessaires à l'établissement des comptes des organismes. Ensuite, et sur cette base, le Gouvernement établit un rapport faisant apparaître notamment l'évolution du montant des primes ou cotisations, du montant des prestations afférentes à la protection, du montant des impôts, taxes et contributions qu'ils acquittent et de leur rapport de solvabilité ».

La prise en compte des revenus des sociétés d'exercice libéral dans l'assiette des cotisations sociales des professions indépendantes.

Dans son analyse de l'évolution des revenus des médecins libéraux¹³, la Cour avait mis en évidence la difficulté d'appréhender l'intégralité des revenus de leur activité libérale, en raison notamment du recours accru aux sociétés d'exercice libéral (SEL) soumises à l'impôt sur les sociétés et donnant lieu à l'attribution de dividendes. Analysant l'année suivante les revenus des pharmaciens en officine¹⁴, la Cour a souligné également la part croissante, parmi leurs revenus, des dividendes distribués par les SEL et qui échappent aux cotisations sociales alors qu'il s'agit d'un revenu professionnel. Elle constatait aussi l'important accroissement du nombre de professionnels de santé ayant choisi ce mode d'organisation.

Entre autres motifs, la Cour relevait l'absence de cotisations sociales appliquées à ces dividendes, du fait de jurisprudences contradictoires du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation. La Cour avait donc préconisé notamment de mettre fin à ces jurisprudences divergentes et « d'inscrire dans la loi le principe d'assujettissement aux cotisations sociales des revenus mobiliers perçus dans le cadre d'une SEL »¹⁵.

12) Il s'agit du Fonds de financement de la protection complémentaire de la couverture universelle du risque maladie.

13) RALFSS de 2007, p.202 à 226 et en particulier pp. 208 à 211 et recommandation n°23 p. 255.

14) RALFSS de 2008, « les pharmacies d'officine et leurs titulaires libéraux », pages 195 à 221.

15) Recommandation n° 28, p.221.

L'article 22 de la loi correspond à cette recommandation.

Il modifie l'article du code de la sécurité sociale relatif à l'assiette des cotisations sociales dues par les professions indépendantes et précise en particulier « que pour les sociétés d'exercice libéral (SEL) (...) est également prise en compte (au titre de l'assiette fiscale et sociale) la part des revenus (...) qui est supérieure à 10% du capital social (..). Il est renvoyé à un décret en conseil d'Etat pour préciser certaines de ces dispositions».

Une information accrue sur le résultat des négociations conventionnelles.

Dans son insertion relative aux liens entre « l'ONDAM et les négociations conventionnelles »¹⁶, la Cour a mis en évidence l'insuffisance des informations, tant rétrospectives que prospectives transmises aux tutelles et au Parlement sur l'incidence des négociations conventionnelles. Parmi les recommandations conclusives il était donc demandé « d'instaurer (dans le rapport annuel de l'UNCAM transmis en juin au Parlement et au Gouvernement) une obligation d'information sur les résultats de la maîtrise médicalisée et sur le coût des revalorisations tarifaires ».

L'article 38 (1°) correspond à ce souci

Il prévoit que les propositions transmises chaque année par l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (UNCAM), relatives notamment aux mesures nécessaires pour atteindre l'équilibre financier des dépenses d'assurance maladie, « sont accompagnées d'un bilan détaillé de la mise en œuvre et de l'impact financier des propositions de l'année précédente retenues dans le cadre de la mise en œuvre de la LFSS, ainsi que des négociations avec les professionnels de santé (...)».

16) RALFSS de 2008, p.91 à 113, recommandation n° 15 p. 113.

2. – Certaines dispositions législatives répondent à des orientations plus générales formulées par la Cour.

Dans plusieurs cas, il est moins aisé de rapprocher les préconisations de la Cour et les dispositions inscrites dans les LFSS : parfois des dispositions de la LFSS correspondent à une préconisation de la Cour¹⁷, mais sous la forme d'une orientation restée générale. Parfois, là où la Cour avait formulé des recommandations plus précises, les modalités de réforme retenues par la loi s'écartent des schémas suggérés par la Cour tout en correspondant largement aux objectifs visés par la Cour.

La création d'un forfait social appliqué aux assiettes exonérées de cotisations sociales.

Dans son insertion relative à « l'assiette des prélèvements sociaux finançant le régime général¹⁸ », la Cour recommandait¹⁹ de procéder « à une évaluation périodique de l'efficacité des différents dispositifs d'exonération des cotisations et contributions sociales au regard des objectifs assignés » ainsi que de « réexaminer ou plafonner » certaines de ces exonérations, notamment celles « appliquées à la plus-value d'acquisition des stocks options, aux déductions forfaitaires dont bénéficient certaines professions et aux avantages de départ en retraite et de licenciement. ».

Une première mesure de taxation des attributions d'actions gratuites ou d'options ainsi que des plus-values d'acquisition des stocks options avait été adoptée en LFSS pour 2008.

17) On peut également signaler les dispositions inspirées, non pas de la Cour elle-même, mais du conseil des prélèvements obligatoires, organisme associé à la Cour des comptes. Plusieurs dispositions des LFSS sont en effet relatives à la prévention ou à la répression des fraudes, notamment des fraudes aux cotisations. Après une première série de mesures dans la LFSS pour 2008, la LFSS pour 2009 a prévu à l'article 21 de fonder en droit la sanction des « abus de droits », pour ce qui concerne la détermination des cotisations sociales dues. Il est également prévu d'améliorer la coopération et l'échange d'informations avec les administrations sociales des pays de l'Union européenne, ainsi que sur une base bilatérale, avec des organismes extérieurs à l'Union. Déjà décidées l'an passé pour les fraudes aux cotisations, nombre d'orientations préconisées par le Conseil des prélèvements obligatoires, en ce qui concerne notamment la définition de pénalités administratives ou la publicité donnée aux sanctions détectées, sont également transposées par la LFSS 2009 pour les fraudes aux prestations.

18) RALFSS de 2007, pages 139 à 166.

19) Recommandations n°14 et 15 du RALFSS de 2007, p. 166.

L'article 13 de la loi de financement pour 2009 répond partiellement aux préoccupations de la Cour par la création d'un « forfait social ».

Son assiette est très large, puisqu'elle inclut la plupart des « rémunérations ou gains » soumis à la CSG, mais exclus jusque là de l'assiette des cotisations de sécurité sociale (seules quatre exceptions subsistent, limitativement énumérées dans les alinéas 1° à 4°).

Ces dispositions continuent cependant à exclure de toute cotisation²⁰ (au droit commun, comme au nouveau taux réduit, fixé à 2%) les indemnités pour rupture du contrat de travail, notamment pour licenciement²¹.

Une meilleure maîtrise de la consommation des médicaments onéreux à l'hôpital.

Dans son insertion relative « à l'achat des médicaments dans les établissements de santé²² », la Cour avait souligné l'absence de dispositif de maîtrise de la consommation et du coût des médicaments financés hors T2A et très coûteux. Or leur coût croissant « consomme » une part notable du taux d'augmentation de l'ONDAM hospitalier. La Cour préconisait donc qu'en complément des mesures nécessaires portant sur l'évolution du prix de ces molécules (des baisses individualisées de tarif sont désormais possibles en cas de dérive des dépenses), soit envisagé un dispositif de régulation interne aux établissements.

L'article art 47-I de la loi répond à cette orientation.

Il dispose en effet que l'Etat arrête un "taux prévisionnel d'évolution des prescriptions » pour les molécules onéreuses. Lorsque le dépassement de cette norme de progression est constaté dans un établissement, sans justification, un plan d'actions correctives peut être proposé et, à défaut d'amélioration, des sanctions financières portant sur le taux de remboursement par l'assurance maladie peuvent être décidées par les tutelles.

20) Le 3° (au 1-er alinéa du nouvel article L 137-15) exclut ces indemnités de l'assiette de la nouvelle taxe. Il convient cependant de préciser que certaines indemnités, notamment pour un licenciement hors plan de sauvegarde de l'emploi, sont soumises à cotisation au-delà d'un seuil (six fois le plafond, dans ce cas-ci). L'article 26 de la loi de financement soumet désormais à cotisation dès le premier euro les indemnités de départ supérieures à un million d'euros (souvent qualifiées de parachute doré).

21) Le montant total des pertes de cotisations avait été estimé (au taux de droit commun) à plus de 500 M€ pour les indemnités de départ en retraite et à environ 3 Md€ pour les indemnités de licenciement.

22) RALFSS de 2007, pages 286 à 306.

Certaines dispositions visent à donner plus d'efficience à la politique familiale.

Dans deux insertions successives relatives en premier lieu « aux aides publiques aux familles²³ » puis « aux aides à la garde des jeunes enfants²⁴ » la Cour, tout en reconnaissant l'efficacité globale de la politique familiale et des aides accordées, sous forme de prestations ou d'avantages fiscaux, a souligné la nécessité d'une efficience accrue.

Pour ce qui concerne plus particulièrement les aides aux jeunes enfants, la Cour a mis par exemple en évidence que les modes de garde privilégiés n'étaient pas les plus efficaces et que le recours aux assistantes maternelles, pourtant le moins coûteux par enfant gardé, était entravé. Elle demandait donc, « d'analyser les raisons de la stagnation du nombre d'agrément et du taux d'exercice des assistantes maternelles et de développer l'accueil dans un cadre structuré ou plus souple (locaux mis à disposition)²⁵ ».

L'article 108 I de la loi va dans le sens de la recommandation faite par la Cour.

Il autorise désormais les assistantes maternelles à garder un enfant supplémentaire, ce qui devrait faciliter le développement du recours aux assistantes maternelles et accroître le nombre d'enfants gardés. Le même article (dans son II) vise à permettre l'accueil des enfants gardés dans des locaux extérieurs au domicile, de manière à favoriser les activités mutualisées. Une autre disposition du projet assouplit les conditions de rémunération de ces mêmes assistantes, en fixant un plafond désormais horaire et non plus journalier.

*

23) RALFSS de 2007, p.331 à 337.

24) RALFSS de 2008, p. 335 à 356.

25) Recommandation n° 49, p. 356.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt de l'insertion de la Cour des comptes sur « les suites données dans le PLFSS pour 2009 à des recommandations de la Cour des comptes », en lien avec la ministre de la santé et des sports et le ministre du travail, des relations sociales, de la famille, de la solidarité et de la ville.

Nous constatons que cette insertion montre, cette année encore, que de nombreuses recommandations, précises ou plus générales, faites par la Cour des comptes rejoignent les préoccupations du Gouvernement et connaissent une traduction concrète dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

Ces suites sont d'ailleurs rapides, puisque neuf articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 sont directement inspirés des recommandations ou des orientations plus générales des rapports sur la sécurité sociale de septembre 2007 et septembre 2008, témoignant ainsi de la pertinence des travaux de la Cour et de la diligence du Gouvernement à les mettre en œuvre, avec l'appui du Parlement. Toutes les mesures relevées par la Cour figuraient dès le projet initial déposé par le Gouvernement, à l'exception de deux, qui ont été ajoutées au cours du débat parlementaire, sur le renforcement de l'information sur les organismes d'assurance maladie complémentaire (article 12 5° de la LFSS 2009) et sur l'assouplissement des conditions de rémunération des assistantes maternelles (une partie de l'article 108 I de la LFSS).

Parmi les six mesures qui résultent directement de recommandations précises de la Cour, vous relevez notamment la suppression du Fonds de financement de la protection sociale agricole (article 17 de la LFSS), l'amélioration de l'information sur le résultat des négociations conventionnelles avec les professionnels de santé dans le rapport annuel de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (article 38 de la LFSS). Vous rappelez à juste titre que l'article 22 de la LFSS pour 2009 met en œuvre votre recommandation de mieux prendre en compte les revenus des sociétés d'exercice libéral dans l'assiette des cotisations sociale des professions libérales, à l'instar de ce qu'avaient préconisé le Conseil des prélèvements obligatoires puis le rapport de M. Olivier FOUQUET.

Au-delà de la mise en œuvre de ces recommandations précises, la Cour relève fort justement que des mesures adoptées en LFSS pour 2009 répondent aux objectifs visés par ses recommandations, avec des modalités de mise en œuvre parfois un peu différentes. Vous relevez notamment que la mise en œuvre du forfait social à l'article 13 de la LFSS 2009 s'inspire de la recommandation de la Cour sur l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux.

Nous tenons à vous préciser que la mesure adoptée en LFSS pour 2008 concernant les stocks options et les actions gratuites ne se limitait pas à la taxation des plus-values d'acquisition : l'article 13 de la LFSS pour 2008 a créé une contribution de l'employeur de 10% sur la valeur de l'action gratuite ou de l'option, acquittée au moment de l'attribution et s'ajoutant à une nouvelle contribution salariale de 2,5% sur la plus-value.

Concernant les indemnités pour rupture du contrat de travail, nous vous précisons qu'elles ne sont pas exclues de toute taxation : toutes les indemnités sont assujetties à la CSG et à la CRDS pour la fraction excédant le montant de l'indemnité légale ou conventionnelle de licenciement ; les indemnités versées dans le cadre d'un plan de sauvegarde de l'emploi sont exonérées de cotisations sociales et d'impôt sur le revenu mais les autres indemnités y sont assujetties à partir d'un certain seuil (par exemple, pour les indemnités de licenciement, les cotisations sociales s'appliquent au-delà de six fois le plafond annuel de la sécurité sociale). L'article 26 de la LFSS pour 2009 permet d'ailleurs d'assujettir aux prélèvements sociaux dès le 1^{er} euro les indemnités de rupture qui dépassent un million d'euros, qualifiées souvent de « parachute doré ».

Nous pourrions par ailleurs ajouter deux mesures au bilan que vous établissez : l'article 15 de la LFSS pour 2009, qui étend à compter de 2010 la clause de sauvegarde de l'article L.138-10 du code de la sécurité sociale aux produits de la liste en sus, après l'avoir étendue en 2006 à la rétrocession ; l'article 42, qui vise à réduire les dispersions de consommation des actes en série réalisés par les paramédicaux, notamment les masseurs-kinésithérapeutes et ainsi répond à la recommandation 29 du rapport 2005 de la Cour.

Nous rejoignons donc pleinement votre appréciation positive de la qualité des échanges avec les services ministériels, qui contribuent ainsi à nourrir la réflexion commune sur l'amélioration des politiques de sécurité sociale.
