

Chapitre V

Les lois de financement de la sécurité sociale : une ambition à élargir

PRESENTATION

Depuis l'institution des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) par la révision constitutionnelle du 22 février 1996, complétée par la loi organique du 22 juillet 1996 qui en précisait le contenu, c'est à partir d'elles que s'est organisé le pilotage financier de la sécurité sociale.

Par le vote de la loi de financement, le Parlement se prononce en effet chaque année sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et fixe ses objectifs de dépenses, en particulier l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM). Ce texte lui permet en outre de disposer d'une information qui n'a cessé de s'enrichir au fil des années sur les grandes orientations des politiques suivies en matière de santé, de famille et de retraite et leurs modes de financement ainsi que sur la gestion des organismes de sécurité sociale.

À l'approche des dix ans de la loi organique du 2 août 2005 qui en avait renouvelé le cadre, la Cour a cherché à évaluer l'adaptation de ce dispositif à un contexte profondément renouvelé par l'instauration des lois de programmation des finances publiques (LPFP) en 2008 et la transposition, par la loi organique du 17 décembre 2012 des dispositions du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG).

Elle a constaté que le cadre fourni par les lois de financement de sécurité sociale se révèle désormais mal adapté au nouveau contexte de pilotage des finances publiques (I). Une rénovation des principaux instruments qu'elles comportent pour agir sur les dépenses et pour maîtriser la dette est devenue nécessaire (II). Une meilleure articulation de leur examen par le Parlement avec celui des autres lois financières apparaît également souhaitable (III).

I - Un cadre mal adapté au nouveau contexte de pilotage des finances publiques

Les lois de financement sont toujours largement déterminées par le cadre qui leur avait été donné par les deux lois organiques de 1996 et 2005, seulement ajusté à la marge depuis. Leur périmètre reste ainsi plus restreint que celui de la protection sociale dans sa globalité qui est maintenant retenu pour le découpage des finances publiques en sous-ensembles. Leur mise en cohérence avec la logique de solde et d'effort structurels de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques n'est que

partielle. Leur approche pluriannuelle en matière de dépenses apparaît limitée.

L'architecture des lois de financement de la sécurité sociale

La première des quatre parties de la LFSS couvre l'exercice écoulé. Elle est comparable, dans le domaine social, à la loi de règlement du budget de l'État.

Une deuxième partie contient les dispositions affectant l'exercice en cours, appuyée sur des prévisions mises à jour au moment de la préparation du projet de loi en septembre. Elle se rapproche d'une loi de financement rectificative.

La troisième partie porte sur l'exercice à venir. Elle « détermine (...) de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible¹³⁴. » Elle comporte des tableaux d'équilibre présentant recettes, objectifs de dépenses et soldes pour tous les régimes de base de sécurité sociale ou pour le seul régime général, par branche ou pour l'ensemble. Les différentes catégories de recettes sont retracées dans cette section, qui s'apparente ainsi à ce qu'est pour l'État la première partie des lois de finances.

La dernière section, qui ressemble, sans avoir le même degré de précision, à la deuxième partie des lois de finances, comporte les articles décrivant les prévisions de dépenses et les dispositions les affectant.

Onze annexes et trois rapports joints, dont l'un contient des projections pluriannuelles, complètent l'information du Parlement.

Des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (LFRSS) peuvent en cours d'année corriger l'équilibre attendu ou décider de mesures nouvelles.

A - Un champ à élargir à l'ensemble de la protection sociale obligatoire

Les lois de programmation des finances publiques et les programmes de stabilité et de croissance présentés désormais chaque année aux institutions européennes portent sur l'ensemble des administrations publiques (APU), c'est-à-dire des administrations publiques centrales (APUC), des administrations publiques locales (APUL) et des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale n'englobe pour sa part que les régimes obligatoires de sécurité sociale et

134. Article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

Leur champ ne recouvre ainsi qu'une partie seulement, certes la plus importante, des administrations de sécurité sociales au sens de la comptabilité nationale¹³⁵. Certains organismes de protection sociale obligatoire entrant dans le périmètre de ces dernières font ainsi l'objet d'engagements auprès des institutions européennes en dehors de tout cadre formalisé national.

Il en est ainsi notamment des régimes sociaux conventionnels que sont d'une part les régimes de retraite complémentaire obligatoire¹³⁶ et d'autre part l'assurance chômage gérée par l'Unédic. Les masses financières en cause sont importantes, tant en valeur absolue (101,8 Md€ de dépenses en 2012 au total) qu'en proportion de celles retracées par les lois de financement (451,4 Md€ de dépenses cette même année¹³⁷).

Les programmes de stabilité et de croissance comportent ainsi des engagements d'économies¹³⁸ qui n'ont pas été débattus préalablement avec les gestionnaires de ces régimes, ne sont pas insérées dans une perspective claire et transparente de pilotage des finances publiques au regard en particulier de la contribution respective des différentes composantes du sous-secteur des administrations sociales à la maîtrise de l'évolution des dépenses et ne sont assortis d'aucun dispositif de suivi ou d'intervention¹³⁹.

135. Au sein du périmètre administrations de sécurité sociale, l'INSEE ne publie pas la répartition des recettes et des dépenses des régimes d'assurance sociale.

136. Association générale des institutions de retraite des cadres (AGIRC) ; association des régimes de retraite complémentaires (ARRCO) ; institution de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État (IRCANTEC).

137. 66,6 Md€ pour les régimes complémentaires de retraite obligatoire, 35,2 Md€ pour l'assurance chômage en 2012, soit un total de 101,8 Md€ représentant 18,4 % du total des dépenses retracées en loi de financement et de celles des régimes sociaux conventionnels en 2012.

138. Dans celui de 2014 : Unédic, 1,5 Md€ au-delà de celles prévues dans la convention d'assurance chômage signée au printemps 2014 ; régimes de retraites complémentaires, 2 Md€ au-delà de celles prévues dans l'accord signé par les partenaires sociaux en mars 2013.

139. Les conventions négociées par les partenaires sociaux sont toutefois soumises à l'agrément de l'État, qui garantit en outre la dette de l'Unédic. Les accords paritaires relatifs à l'AGIRC ARRCO donnent lieu à des arrêtés d'extension, pour lesquels l'administration se borne essentiellement à vérifier la légalité des dispositions décidées par les partenaires sociaux.

La Cour, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, avait ainsi indiqué que « des réflexions pourraient être engagées sur une éventuelle extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale à l'ensemble des organismes de protection sociale obligatoire pour les transformer en « lois de financement de la protection sociale obligatoire ». Elle ajoutait que, « s'agissant des régimes sociaux conventionnels (essentiellement l'Unédic et l'AGIRC-ARRCO), la loi de financement de la protection sociale obligatoire pourrait incorporer le cadre financier dans lequel, à l'issue d'une concertation avec ces régimes, devront évoluer leurs recettes et dépenses, en cohérence avec les engagements relatifs aux administrations publiques. L'agrément ministériel pourrait être lié à ce cadre financier »¹⁴⁰.

Cette extension du périmètre des lois de financement permettrait de soumettre au Parlement chaque année des tableaux d'équilibre, des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses pour le régime général, les régimes obligatoires de base et les régimes sociaux conventionnels. Les projections pluriannuelles de recettes, de dépenses et de soldes, qui figurent en annexe des lois de financement pour le régime général et les régimes obligatoires de base, seraient étendues aux régimes sociaux conventionnels. Ainsi formulé, cet élargissement permettrait d'améliorer la cohérence et la solidité de la conduite des finances publiques dans son ensemble, sans porter atteinte au paritarisme ni aux spécificités du champ conventionnel.

La Cour a par ailleurs proposé en juin dernier¹⁴¹ que la loi de programmation des finances publiques comprenne un objectif d'évolution des dépenses publiques décliné par catégories d'administration. S'agissant des administrations de sécurité sociale, un nouvel objectif d'évolution des dépenses de protection sociale obligatoire qui figurerait en loi de programmation pourrait trouver une traduction annuelle dans la loi de financement élargie, avec les objectifs de dépenses pour le régime général, les régimes obligatoires de base et les régimes sociaux conventionnels.

140. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juillet 2012, p.193, disponible sur www.ccomptes.fr.

141. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, La Documentation française, juin 2014, p.190 à 196, disponible sur www.ccomptes.fr.

B - Une mise en cohérence à renforcer avec la logique de solde et d'effort structurel

Les lois de financement de la sécurité sociale ne comprennent que des indications rétrospectives et partielles sur les soldes structurels et ne détaillent pas l'effort structurel, alors même que ces notions jouent désormais un rôle déterminant dans le pilotage des finances publiques.

La portée des notions de solde et d'efforts structurels dans le pilotage des finances publiques

Les États membres européens doivent non seulement respecter le critère de déficit nominal de 3 % des administrations publiques qui est au fondement de l'Union économique et monétaire, mais également, depuis le traité sur la stabilité, la coopération et la gouvernance au sein de cette dernière, observer un objectif de moyen terme d'équilibre structurel des administrations publiques¹⁴² ou, à défaut, se donner une trajectoire pluriannuelle de retour vers cet objectif.

La notion de solde structurel a été construite pour caractériser l'équilibre des finances publiques d'un État indépendamment de la position de son économie dans le cycle économique. Son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB et le PIB potentiel, c'est-à-dire la production qu'il est possible de réaliser, les grandeurs fondamentales de l'économie considérée (emploi, capital, productivité) étant données, sans tension sur les facteurs de production. Une décomposition du solde public en une composante conjoncturelle, captant les postes de recettes et de dépenses affectés par le cycle économique, une composante structurelle, correspondant à ce qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel et des mesures ponctuelles et temporaires est ainsi rendue possible.

Les variations du solde structurel d'une année sur l'autre ne permettent cependant pas de mesurer exactement la dimension de l'effort « discrétionnaire », c'est-à-dire réalisé sous forme de mesures nouvelles pérennes, qui a été consenti. La notion d'effort structurel a donc été développée en complément de celle de solde structurel. Elle a été consacrée par l'article premier de la loi organique du 17 décembre 2012 qui la définit comme « l'incidence des mesures nouvelles sur les recettes et la contribution des dépenses à l'évolution du solde structurel ».

Une meilleure prise en compte dans la loi de financement de la sécurité sociale de la composante « discrétionnaire » des soldes et de leur projection pluriannuelle permettrait de renforcer la conduite de la trajectoire de redressement des comptes sociaux.

142. Cet objectif à moyen terme (OMT) ne peut être, dans le cas général, supérieur à 0,5 %.

1 - Un effort structurel imparfaitement documenté

La loi organique du 17 décembre 2012 a introduit l'obligation d'indiquer dans un rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale « pour l'année à laquelle il se rapporte, l'évaluation prévisionnelle de l'effort structurel (...) des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale »¹⁴³.

Cette disposition a trouvé à s'appliquer pour la première fois dans le projet de loi de financement pour 2014. L'effort structurel y est estimé globalement, à 0,4 point de PIB ou à 8,5 Md€, mais la présentation qui est faite dans son annexe 9 de l'impact financier des mesures nouvelles ne permet pas de justifier précisément ces montants, notamment parce que la distinction entre mesures structurelles et mesures exceptionnelles n'est ni explicite ni documentée.

Il apparaît ainsi nécessaire de justifier de façon beaucoup plus nette la décomposition de l'effort structurel relevant des lois de financement de la sécurité sociale en application des dispositions de la loi organique précitée.

2 - Une absence de prévision du solde structurel

S'agissant du sous-secteur des administrations de sécurité sociale (ASSO), le solde et l'effort structurel apparaissent dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances, pour l'année passée, l'année en cours et l'année à venir. Dans ce périmètre, une projection pluriannuelle des soldes structurels est annexée à la loi de programmation des finances publiques, qui permet ainsi une vision prévisionnelle.

En revanche, le projet de loi de financement de la sécurité sociale se limite dans son annexe 1 à présenter des séries rétrospectives sur les soldes structurels du régime général, sur la base de travaux de la direction générale du Trésor¹⁴⁴, mais ne comporte pas de données prospectives.

Certes, l'élargissement proposé *supra* du champ de la loi de financement à l'ensemble de la protection sociale obligatoire ferait disparaître l'essentiel des difficultés issues de ces différences de périmètre.

143. LO n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, article 9-II.

144. Emmanuel Bretin et Raphaël Soullignac, *Le solde structurel des administrations de sécurité sociale : méthode et évaluation*, Cahier de la DG Trésor, 2009/12, décembre 2009.

Dans l'immédiat toutefois, la loi de financement pourrait comprendre des projections de soldes et d'efforts structurels pour les régimes obligatoires de base qui complèteraient et prolongeraient les informations rétrospectives actuelles. Ces données permettraient d'associer à la trajectoire de retour à l'équilibre effectif une information de moyen terme affranchie des fluctuations conjoncturelles, qui illustrerait la part discrétionnaire des projections de soldes relevant du périmètre de la loi de financement. Cette décomposition plus fine des projections de soldes renforcerait le pilotage des finances sociales.

Rien ne s'y oppose d'ailleurs sur un plan technique, les études précitées de la direction générale du Trésor montrant qu'en dépit des difficultés posées par les variations de périmètre et les transferts entre État et sécurité sociale, aucun obstacle insurmontable n'empêche une évaluation prospective du solde structurel portant sur l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Un passage entre comptabilités de loi de financement et loi de programmation à mieux expliciter

Les tableaux d'équilibre, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la loi de financement de la sécurité sociale sont exprimés en comptabilité générale en droits constatés, alors que les trajectoires de soldes effectifs et structurels de la loi de programmation des finances publiques sont exprimées en comptabilité nationale¹⁴⁵, en particulier pour le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (ASSO).

Or ni la loi de financement, ni la loi de programmation ne contiennent, dans leurs annexes, de tableaux permettant de comprendre le cheminement entre ces deux présentations¹⁴⁶. Des clefs de passage explicites entre ces trajectoires devraient donc être construites, malgré certains obstacles techniques qui ne semblent pas insurmontables¹⁴⁷. Les

145. Selon la norme européenne SEC95, puis SEC 2010 pour les comptes publiés à partir du 15 mai 2014.

146. Les LPPF présentent à la fois la décomposition des soldes effectifs annuels par sous-secteurs des administrations publiques (en comptabilité nationale) et les objectifs de dépenses par branche, ainsi que le montant en valeur de l'ONDAM (en comptabilité générale).

147. Le décalage dans le temps entre le programme de stabilité et de croissance, préparé en avril et le PLFSS, mis au point en septembre, est susceptible de s'accompagner d'une évolution des hypothèses macro-économiques et de l'intervention d'éléments exogènes nouveaux : ces différences peuvent être expliquées. Par ailleurs, le passage entre la comptabilité générale et la comptabilité nationale entraîne des écarts dont certains, dits « corrections de synthèse », ne sont pas calculés de façon prévisionnelle et représentent des différences modestes.

administrations concernées devraient s'attacher à présenter, dans les annexes des lois de financement, leurs principaux éléments de cadrage (dépenses, recettes, soldes) au format de la comptabilité nationale.

C - Une approche pluriannuelle des objectifs de dépenses à mieux étayer

Un rapport accompagnant le projet de loi de financement décrit, aux termes de la loi organique du 2 août 2005, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base, ainsi que l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), pour les quatre années à venir. En outre, les tableaux d'équilibre des branches et les objectifs de dépenses respectent les limites fixées par les lois de programmation des finances publiques et les engagements pris dans les programmes annuels de stabilité et de croissance, sauf événement intervenu entre-temps.

Pour autant, cet emboîtement entre les textes portant sur les finances publiques dans leur ensemble et les lois de financement de la sécurité sociale n'est satisfaisant qu'en apparence en matière de dépenses. Les objectifs de dépenses, instruments concrets de l'ajustement à moyen terme, ne détaillent pas en effet les mesures d'économies à prendre sur la période concernée.

1 - Un ONDAM à décliner pluriannuellement en sous-objectifs et à compléter de mesures d'économies

L'absence de perspective pluriannuelle et le primat du court terme oriente mécaniquement les politiques de réduction des déficits vers les mesures d'augmentation des ressources plutôt que vers les mesures d'économies, car les premières ont en général des effets plus rapides sur les comptes. La perspective de terme rapproché a aussi des effets sur la nature des économies préférentiellement mises en œuvre.

L'examen de celles qui l'ont été au titre de l'ONDAM pendant les dernières années montre une concentration des efforts sur le court terme, baisses de tarifs pour certaines catégories de professionnels, ajustement des prix de médicaments ou de dispositifs médicaux etc. La proportion de ce type de mesures par rapport au total oscille entre 60 % en 2014 et les deux tiers en 2012. Les économies de nature plus structurelle, portant sur le volume, l'organisation ou le mode de fonctionnement de l'offre de soins n'ont qu'un poids bien moindre. Elles ne sont en outre que peu détaillées. Par exemple, la « maîtrise médicalisée des dépenses », dans le

secteur de la médecine de ville, ne renvoie pas à une liste d'opérations chiffrables dont l'effet est individuellement et financièrement mesurable, mais à un écart par rapport à la tendance évalué globalement par la CNAMTS. Les mesures concernant l'hôpital étaient, jusqu'en 2010, présentées en bloc, sans être déclinées en mesures précises. Elles sont maintenant davantage documentées, mais renvoient en partie à des programmes généraux (achats, performance et efficacité de la prise en charge) qui correspondent davantage à des espoirs de gains qu'à des moindres dépenses exactement chiffrables.

Or, même si les possibilités de réajustements tarifaires demeurent considérables ainsi que la Cour le met régulièrement en lumière¹⁴⁸, les marges d'économies pérennes pour le futur se situent davantage encore du côté de l'adaptation de l'offre de soins et exigent des réformes de nature structurelle qui par leur complexité même ne peuvent que s'inscrire dans une approche pluriannuelle en termes de déclinaison des actions nécessaires et de dégagement progressif des économies recherchées.

La formulation actuelle de l'ONDAM, dont la programmation pluriannuelle porte seulement, dans le rapport B joint à la LFSS, sur l'évolution en pourcentage de la valeur totale de l'objectif, sans aucune précision sur ses composantes, est à cet égard insuffisante. Elle ne précise ni les leviers à mobiliser dans les principaux champs de dépenses ni les objectifs d'économies qui leur sont liés.

Il conviendrait ainsi de décliner beaucoup plus finement, dans le rapport B joint au PLFSS, la trajectoire pluriannuelle présentée pour l'ONDAM en documentant l'évolution prévue des différents sous-objectifs au-delà du seul exercice à venir et en précisant les mesures associées à leur respect et les objectifs d'économies prévus à cet égard pour chacun des exercices concernés sur la période de programmation.

2 - Mieux suivre la réalisation des objectifs pluriannuels de dépenses des branches vieillesse et famille

Les objectifs pluriannuels de dépenses des branches de la famille et de la vieillesse figurant en loi de financement ne sont pas non plus soutenus par la présentation des mesures visant à permettre de les atteindre. Si la mise en œuvre du plan annoncé par le Gouvernement le 3 juin 2013 pour réformer la politique familiale a bien été, pour les

148. Cf. en particulier dans ce rapport le chapitre IX, la diffusion des médicaments génériques : des résultats trop modestes, des coûts élevés et le chapitre X, les dispositifs médicaux : une dépenses non maîtrisée.

dispositions qui le concernaient, reprises dans le projet de loi de financement pour 2014, il n'en est pas de même pour la réforme des retraites, qui a été portée par un véhicule particulier, la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites du 20 janvier 2014.

Il n'est certes pas dans la nature des lois de financement de se substituer aux lois de réforme sectorielles. En revanche, la comparaison régulière des objectifs d'évolution pluriannuelle de la branche vieillesse et de son équilibre avec les effets prévisionnels de la loi concernée en termes de maîtrise de la dépense et de soutenabilité et les résultats réellement observés tels que mis en lumière par le comité de suivi de la réforme des retraites institué par ce texte devrait figurer dans les lois de financement de la sécurité sociale. Le Parlement disposerait ainsi d'une vue complète le mettant en situation d'apprécier la nécessité d'éventuelles mesures destinées à corriger les difficultés le cas échéant ainsi mises en évidence. Un dispositif analogue pourrait être envisagé pour la branche famille.

II - Des instruments à rénover pour affermir la maîtrise de la dépense sociale

La réalisation des objectifs d'équilibre qui sont assignés aux lois de financement est tributaire de l'efficacité des instruments d'action dont elles sont dotées. Dans les deux domaines les plus importants, celui de la maîtrise du niveau effectif des dépenses et celui des mécanismes limitant le recours à l'emprunt, les disciplines se sont renforcées au cours des dernières années. L'impact réel des objectifs de dépenses reste cependant encore trop faible et les plafonds d'endettement autorisés par les lois de financement ont été largement détournés de leurs objectifs.

A - Accroître la portée des objectifs de dépenses

1 - Un ONDAM à élargir et à compléter

Les dépenses couvertes par l'ONDAM¹⁴⁹ ne recouvrent pas exactement le champ des dépenses des branches maladie et accident du travail-maladie professionnelles. Leur périmètre est de fait plus limité.

149. L'ONDAM couvre en 2014 plus de 179 Md€ de prestations, soit près de 40 % du total des charges recensées par la loi de financement.

S'agissant des seules prestations¹⁵⁰, la commission des comptes de la sécurité sociale identifie 16,2 Md€ de dépenses du régime général maladie et AT-MP en 2014 qui ne sont pas repris dans l'ONDAM, soit un dixième du total de l'objectif. Elles comprennent en particulier les prestations d'invalidité (5,4 Md€), les indemnités journalière maternité et paternité (3 Md€), certaines dépenses des établissements médico-sociaux qui font partie de l'objectif global de dépenses (OGD) médico-social (1,0 Md€) et les prestations d'incapacité permanente au titre des AT-MP (4,4 Md€).

Ces prestations ont évolué, au cours des dernières années, à un rythme supérieur à celui de l'ONDAM.

Tableau n° 47 : taux d'évolution comparée des prestations maladie et AT-MP du régime général dans et hors de l'ONDAM

En %

Prestations maladie et AT-MP	2012/2011	2013/2012	2014/2013 (prévision)	2014/2011
Champ ONDAM	2,7	2,1	2,7	7,7
Champ hors ONDAM	7,4	2,3	3,5	13,8

Source : rapport CCSS, juin 2014

Ce dynamisme est en particulier dû à la croissance des prestations d'invalidité (+19,8 % entre 2011 et 2014, dont +8,4 % en 2012 par rapport à 2011), qui représentent un tiers des dépenses hors ONDAM et 45 % de leur progression de 2011 à 2014. Comme la Cour l'a déjà souligné¹⁵¹, l'assurance invalidité n'a été adaptée ni à l'évolution des besoins des assurés ni à un contexte institutionnel qui a fortement changé, avec pour conséquence de ce défaut de pilotage, une dépense difficile à évaluer et peu analysée malgré son poids. Le fait que ce champ ne soit

150. Hors prestations, ne figurent pas aussi dans l'ONDAM certaines dépenses de fonds et d'organismes pour un total de l'ordre d'1 Md€ (prévention, action sanitaire et sociale, subventions à certains organismes comme l'Agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux –ANAP-, l'Agence technique de l'information sur l'hospitalisation –ATIH-, la Haute Autorité de santé –HAS- ou encore l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux –ONIAM- et certaines dotations ou frais de gestion, principalement les charges de gestion administrative qui sont régulées par une convention d'objectifs et de gestion entre la branche maladie et l'État.

151. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2010*, chapitre XV : l'invalidité et l'inaptitude dans le régime général, septembre 2010, p. 395-425, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

pas intégré à l'ONDAM a facilité des retards de modernisation préjudiciables.

Le maintien d'un écart significatif entre les dépenses réelles de la sécurité sociale et l'ONDAM réduit l'efficacité du pilotage de celles-là par celui-ci. Une plus forte cohérence est souhaitable en intégrant à terme dans l'ONDAM la totalité des dépenses d'assurance maladie et AT-MP. Pourraient être intégrées au moins dans une première étape, les prestations d'invalidité (qui prennent le relais des indemnités journalières maladie, qui sont dans l'ONDAM), les indemnités journalières maternité et paternité¹⁵² ainsi que la partie des dépenses de l'OGD médico-social aujourd'hui hors ONDAM. Ces dépenses représentent près de 60% de ces prestations hors ONDAM et de leur progression estimée sur la période 2011-2014.

2 - Etendre le pilotage infra-annuel à la branche famille

Les objectifs de dépenses que comporte la loi de financement sont au nombre de cinq, un pour chacune des quatre branches de la sécurité sociale (maladie, vieillesse, accidents du travail-maladies professionnelles - AT-MP -, famille), auxquels s'ajoute l'ONDAM, décliné lui-même en sous-objectifs¹⁵³. Le respect de ces objectifs de dépenses dans la durée appelle à privilégier les réformes structurelles de nature à dégager des gains d'efficacité durables. Néanmoins, elles ne sont pas exclusives d'un suivi attentif de la dépense en cours d'année et, le cas échéant, de mesures de freinage à effet immédiat sur certaines d'entre elles afin de conforter une trajectoire de dépenses et de solde.

De fait, la portée concrète en gestion des objectifs de dépenses autres que l'ONDAM apparaît très réduite, ce qui appelle une réflexion sur les modalités de leur renforcement.

S'agissant de l'ONDAM, un ensemble d'instruments permettant de suivre de près son exécution et de prendre des mesures rapides de correction si la trajectoire attendue n'est pas respectée s'est développé depuis plusieurs années. Un comité de pilotage de l'ONDAM a été mis en place depuis 2011, appuyé, pour le sous-objectif des dépenses

152. La Cour propose dans le présent rapport d'inclure la totalité de la dépense de maternité à l'ONDAM pour garantir l'effectivité du pilotage du parcours de soins associé à la grossesse et à la naissance. Voir dans le présent rapport chapitre XIII : l'assurance maternité : une place à clarifier

153. Ils se montent dans la LFSS 2014 à 194,1 Md€ pour la maladie, 221,0 Md€ pour la vieillesse, 59,2 Md€ pour la famille, 23,3 Md€ pour les AT-MP et 179,2 Md€ pour l'ONDAM.

hospitalières, sur un gel de 0,30 % de sa valeur, positionné sur des dépenses non obligatoires. Un coefficient prudentiel de régulation sur les tarifs hospitaliers s'est substitué à une partie du gel en 2013, après que le sous-objectif correspondant avait été plusieurs fois dépassé. Ce dispositif de suivi conduit à analyser l'ONDAM comme une règle budgétaire nationale au sens de la réglementation communautaire¹⁵⁴.

En revanche, ce pilotage infra-annuel est inexistant pour les autres objectifs de dépenses de la loi de financement. Il pourrait être envisagé de l'étendre sous une forme adaptée à la branche famille afin de s'assurer que les charges de l'exercice ne dépassent pas ce qui a été prévu dans la loi de financement.

Plusieurs leviers sont envisageables pour infléchir une évolution de la dépense qui apparaîtrait trop rapide au regard des objectifs votés. Rendre conditionnelle la mise en œuvre de certaines mesures positives contenues dans la loi de financement serait une première possibilité. Une seconde voie se traduirait, comme pour l'ONDAM, par un gel *ex ante* de certaines dépenses, permettant la constitution de réserves de précaution qui ne seraient libérées que dans la mesure où les objectifs de dépenses seraient tenus. Ce gel de précaution ne porterait pas sur les dépenses obligatoires de prestations, mais pourrait affecter une part des prestations extra légales, les crédits affectés aux dépenses administratives et à l'action sociale.

Cette seconde méthode de maîtrise infra-annuelle permettrait de mobiliser des montants financiers importants. La masse des dépenses hors prestations représentait en effet plus de 12 % des dépenses pour la branche famille en 2012. Au regard de ces chiffres, les dépassements des objectifs de dépenses initialement fixés sont modestes, puisqu'ils n'ont jamais atteint 2 % au cours des huit dernières années et sont en général restés très en deçà de ce niveau¹⁵⁵. Une régulation appuyée sur un gel de certaines dépenses pourrait ainsi se concrétiser sans compromettre l'essentiel de l'action sociale ou du fonctionnement.

154. Voir les développements sur les objectifs et les règles budgétaires nationales dans le rapport Cour des comptes, *La situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2014, p. 182 à 186, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

155. Cf. chapitre VI, les prévisions financières intégrées aux lois de financement de la sécurité sociale : une fiabilité à renforcer, un suivi à mieux assurer.

B - Rendre plus responsabilisant le financement des déficits sociaux

1 - Un traitement de la dette détourné de ses objectifs

Comme la Cour l'a déjà souligné¹⁵⁶, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), créée¹⁵⁷ en 1996 avec un terme initial fixé à 2009 pour cantonner et amortir progressivement par un prélèvement spécifique au champ très large la contribution au remboursement de la dette sociale, n'a pas été l'instrument de maîtrise des déficits qu'elle entendait originellement constituer. Elle a bien au contraire facilité leur succession presque ininterrompue depuis cette date en permettant l'accumulation au fil des années d'une dette sociale considérable à l'amortissement régulièrement reporté dans le temps.

Pour tenter de mettre un frein à ce processus, la loi organique du 2 août 2005 a subordonné tout nouveau transfert à la CADES à une augmentation de ses recettes permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale. Pour autant, un allongement de quatre ans de la durée d'amortissement de la dette a été décidé par la loi organique du 13 novembre 2010, par dérogation aux dispositions précédentes. La loi de financement pour 2011, consécutive à la loi de réforme des retraites de 2010, a décidé aussi d'importants transferts, accompagnés cependant des ressources correspondantes.

Le frein à l'accumulation de la dette mis en place en 2005 n'a donc montré qu'une efficacité très relative, même si la nécessité de l'affectation d'une ressource nouvelle en cas de nouveau transfert est d'autant plus exigeante que la date de fin d'amortissement de la Caisse se rapproche.

De ce fait, un endettement à court terme important s'est développé à l'ACOSS, chargée de centraliser les besoins de trésorerie du régime général. Cela a entraîné de fréquents relèvements du plafond d'endettement de cette agence en loi de financement.

156. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011*, chapitre III : le financement des déficits sociaux, La Documentation française, septembre 2011, p. 77-105, disponible sur www.ccomptes.fr.

157. Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996.

Tableau n° 48 : somme de la dette CADES restant à amortir et de la dette courante des organismes de sécurité sociale

En Md€ et en points de PIB

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dette CADES	72,7	75,6	73	80,1	91,8	86,7	142,8	137,5	132
Dette « courante » ¹⁵⁸	9,3	14,8	25,7	37,7	27,5	56,2	11,5	23,2	32,4
Total	82	90,4	98,7	117,8	119,3	142,9	154,3	160,7	164,4
Proportion par rapport au PIB	4,8	5	5,2	6,1	6,3	7,4	7,7	7,9	8

Source : PLFSS

Comme la Cour l'a déjà signalé, cette situation porteuse de dangers, qu'il s'agisse de la liquidité ou du risque de remontée des taux, procède d'une lecture extensive des textes, puisque la loi organique entendait couvrir, en autorisant des plafonds d'endettement, de simples « besoins ponctuels de trésorerie » et non des besoins permanents de financement.

2 - Interdire à terme les reprises de la composante structurelle de la dette par la CADES

La Cour avait recommandé en 2011 que par une disposition de loi organique et dans le cadre de la trajectoire de retour à l'équilibre, un transfert automatique à la CADES soit fait en fin d'année de la part de l'endettement de l'ACOSS correspondant au déficit du régime général et du FSV.

Alors même que des incertitudes pèsent sur la programmation du retour à l'équilibre projetée d'ici 2017 par la loi de financement rectificative pour 2014, du fait notamment des hypothèses d'amélioration rapide de la conjoncture, des déficits restent programmés, qui ne sont pas couverts par les autorisations de transferts à la CADES. Ils concernent principalement les branches maladie et famille du régime général¹⁵⁹. Il

158. Selon le programme de qualité et d'efficacité « financement », cette donnée correspond au solde cumulé du régime général net des reprises de dettes, au solde cumulé du FSV net des reprises de dettes et au solde cumulé du régime des exploitants agricoles net des reprises de dettes.

159. Cf. chapitre I du présent rapport, « les déficits et l'endettement de la sécurité sociale ». Sur la base des projections associées à la loi de financement rectificative du 8 août 2014 les déficits prévisionnels des branches du régime général et du FSV qui ne seraient pas couverts par les autorisations de transferts déjà votées s'élèveraient à un peu plus de 11 Md€ d'ici 2018.

importe donc au minimum, dans le prolongement de la recommandation de la Cour de 2011, que le transfert de ces déficits résiduels qui s'inscrivent dans une trajectoire de retour à l'équilibre soit organisé rapidement et que les ressources appropriées soient dégagées de façon à ne pas allonger la durée de vie de la caisse.

Au-delà de cette phase de retour à l'équilibre effectif des régimes obligatoires de sécurité sociale telle qu'elle ressort de la programmation actuelle, il importe de garantir pour l'avenir qu'une spirale de la dette sociale ne sera pas relancée par une nouvelle accumulation de déficits structurels. La Cour en a déjà souligné les risques : elle revient à reporter sur la génération montante la charge de transferts sociaux dont ont bénéficié celles qui l'ont précédée.

Comme la Cour l'a déjà signalé, la CADES, dispositif provisoire de cantonnement d'une dette exceptionnelle, issue de la première récession depuis la deuxième guerre mondiale et de responsabilisation collective en l'associant à un prélèvement spécifique pour en assurer l'amortissement sur une période relativement courte, ne doit pas devenir un mécanisme pérenne de financements de déficits structurels

Dès lors, en régime de croisière, la possibilité de faire reprendre des déficits de nature structurelle devrait être supprimée de manière à obliger à la prise rapide de mesures de redressement en cas de risque de déficit pour prévenir, comme chez nos voisins, toute nouvelle dynamique de la dette sociale. Comme la Cour l'a déjà souligné, il apparaît indispensable de mettre en place un pilotage rigoureux de la sécurité sociale par les soldes et non pas seulement par la régulation de la dépense de manière à faire disparaître au plus tôt la dimension structurelle des déficits sociaux.

III - Un examen par le Parlement à mieux articuler avec celui des autres lois financières

Pour pouvoir mieux apprécier la trajectoire de soldes et les objectifs de dépenses que présente pour l'année suivante la loi de financement, le Parlement doit disposer suffisamment tôt d'une analyse rétrospective fiable et détaillée des dépenses et des recettes de l'exercice précédent. Il doit aussi être en mesure d'avoir une vision plus intégrée des prévisions de recettes de la sécurité sociale, qui au-delà des cotisations sociales reposent de plus en plus largement sur l'apport de ressources fiscales. L'agencement des deux lois financières, loi de financement de la

sécurité sociale et loi de finances et leurs modalités d'examen sont ainsi à réorganiser.

A - Anticiper et renforcer l'analyse des résultats de l'exécution

Pour le budget de l'État, selon l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le projet de loi de règlement de l'exercice précédent, auquel est annexé l'acte de certification des comptes de l'État par la Cour, doit être présenté avant le premier juin, de façon à permettre son examen avant le débat d'orientation sur les finances publiques. En vue de ce débat, la Cour remet au Parlement son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de l'État, conjointement au dépôt du projet de loi de règlement¹⁶⁰.

En matière de sécurité sociale, le calendrier est différent. La Cour remet au Parlement, avant le 30 juin, son rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale pour le dernier exercice clos, en application de l'article LO. 132-2-1 du code des juridictions financières. C'est la première partie du projet de loi de financement qui revient sur l'exécution de la loi de financement précédente et qui porte, à la mi-octobre, les tableaux d'équilibre définitifs par branches et le tableau patrimonial relatifs au dernier exercice clos. Un peu avant cette date, la Cour rend, dans son rapport sur l'application des lois de financement, en application de l'article LO 132-3 du code des juridictions financières, son avis sur la cohérence de ces tableaux.

Comme la Cour l'a déjà mis en lumière¹⁶¹, cet enchaînement n'est pas logique, les données sur l'exécution de la loi de financement de l'exercice précédent étant présentées très postérieurement par rapport au débat sur l'orientation des finances publiques.

160. S'agissant de la loi de règlement et afin de compléter l'information du Parlement, la Cour a recommandé d'établir un lien entre le solde budgétaire de l'État et son résultat en comptabilité nationale retracé par l'article liminaire. Il présente en effet pour le dernier exercice clos le solde effectif et le solde structurel dans le périmètre de comptabilité nationale le plus large, celui de l'ensemble des administrations publiques. La Cour a estimé souhaitable de faire figurer dans l'article liminaire une décomposition des soldes par sous-secteur d'administration publique (administrations publiques centrales, locales et de sécurité sociale). Cf. Cour des comptes, *Rapport sur les résultats et la gestion du budget de l'État en 2013*, La documentation française, mai 2014, p. 31 à 33, disponible sur www.ccomptes.fr

161. Cour des comptes, *La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un bilan pour de nouvelles perspectives*, La Documentation française, novembre 2011, p. 142 à 147, disponible sur www.ccomptes.fr.

Il serait ainsi souhaitable que les deux textes, budgétaire et social, de compte rendu de la gestion passée soient présentés simultanément.

Une réorganisation des dates et des formes du compte rendu de la gestion de l'exercice précédent permettrait en effet d'envisager une nouvelle organisation de la discussion des problématiques de financement de la sécurité sociale qui séparerait, à l'instar de ce qui est fait pour la loi de finances de l'État, un temps d'analyse de l'exécution, au début du mois de juin sous forme de l'examen d'un projet de loi de résultat de la protection sociale, de la discussion des perspectives et des mesures relatives à l'année suivante, à partir d'octobre.

Cette mise en valeur d'une étape d'analyse rétrospective pourrait permettre de mieux apprécier la qualité des prévisions qui étaient à la base des lois de financement précédentes. Elle devrait s'accompagner d'une évaluation plus précise de l'impact des mesures nouvelles qui y figuraient. Elle pourrait plus généralement, en s'inspirant des rapports annuels de performance des lois de règlement, revenir sur la formation des recettes et des dépenses et des différences constatées avec ce qui avait été prévu. Ce bilan critique et suffisamment précoce, pourrait être la base d'une préparation plus efficace de la loi de financement à venir¹⁶².

Pour parvenir à compléter et à anticiper de plusieurs mois le compte rendu de la gestion de l'exercice précédent, il serait nécessaire d'avancer la date de l'arrêté et de la certification des comptes concernés et d'accélérer les travaux demandés par leur analyse.

L'avancement expérimental du calendrier de l'arrêté des comptes 2013, qui a eu lieu le 17 mars 2014, deux semaines avant la date habituelle, a déjà conduit la Cour à avancer au 12 juin la date d'adoption du rapport de certification des comptes du régime général. Un gain supplémentaire d'une dizaine de jours serait nécessaire pour mieux faire coïncider son calendrier avec celui de l'acte de certification des comptes de l'État. Cette anticipation supposerait à la fois un effort supplémentaire des producteurs des comptes, notamment pour avancer la production de leurs annexes aux comptes¹⁶³ et une nouvelle accélération du calendrier des procédures de la Cour en tant que certificateur. Elle semblerait, en dépit des difficultés qu'il faudrait surmonter et au regard des enjeux, réalisable. Elle devrait cependant être programmée et préparée suffisamment afin de ne pas dégrader la qualité des comptes et étendue aux autres régimes de sécurité sociale

162. Cf. chapitre VI : les prévisions financières intégrées aux lois de financement de la sécurité sociale : une fiabilité à renforcer, un suivi à mieux assurer.

163. Les dates de leurs annexes, aujourd'hui produites le 31 mars et définitivement arrêtées le 15 avril, devraient être avancées d'au moins une semaine.

Les comptes ne sont qu'une partie, certes essentielle puisque nombre d'autres données sont fondées sur eux, du compte rendu de la gestion d'un exercice. D'autres éléments y concourent, principalement contenus dans les annexes au projet de loi de financement¹⁶⁴. La production de ces informations nécessaires à leur élaboration, qui devraient couvrir l'ensemble des régimes, devrait donc être anticipée¹⁶⁵.

Ces évolutions supposent ainsi une profonde réorganisation du calendrier tant de l'arrêté des comptes et de leur certification que du travail de préparation des annexes consacrées à l'analyse rétrospective de l'exécution des recettes et des dépenses.

L'enjeu majeur que représenterait pour le pilotage des finances publiques un examen conjoint de la loi de règlement du budget de l'État et d'une nouvelle loi, à instituer en conséquence, de résultat de la protection sociale exige de l'engager sans tarder de manière à procéder par étapes selon une trajectoire pluriannuelle sur une durée qui pourrait être de l'ordre de trois ans.

B - Articuler plus étroitement la loi de financement avec la loi de finances

La fiscalisation croissante du financement de la sécurité sociale par des impôts et des taxes affectés, qui ont en 2014 atteint 50,5 Md€, soit 11 % du total des produits des régimes de base et du fonds de solidarité vieillesse, contribue à une imbrication des sources de financement de l'État et de la sécurité sociale et affaiblit la lisibilité d'ensemble des finances publiques.

164. En particulier l'annexe 1 sur les programmes de qualité et d'efficience, qui met notamment à jour les indicateurs de performance et les documents portant sur les ressources (annexe 5 sur les exonérations et leur compensation), le périmètre (annexe 3) ou certaines dépenses (annexe 7 sur l'ONDAM).

165. À cet effet, la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin, actuellement largement consacrée à l'examen des comptes du régime général, pourrait être avancée et enrichie des analyses des comptes des autres régimes, actuellement examinés lors de sa réunion de rentrée, au mois de septembre-octobre (cette commission, présidée par les ministres chargés de la sécurité sociale et du budget, rassemble ministres, parlementaires et représentants des institutions de sécurité sociale. Elle se réunit deux fois l'an pour examiner les comptes du régime général, en juin et des autres régimes, en septembre, ainsi que les prévisions pour les années à venir. Les rapports préparés à cette occasion par les administrations sont transmis au Parlement.

Un mouvement de simplification s'est certes opéré dans les années récentes pour limiter le partage de mêmes ressources entre les deux entités, qui se réduit aujourd'hui à la seule TVA nette. Mais le nombre des impôts et des taxes concernés¹⁶⁶, la nécessité de voter en loi de finances les ressources fiscales¹⁶⁷ et en loi de financement la répartition de leur produit entre les branches et organismes de la sécurité sociale¹⁶⁸, l'insuffisante connaissance des niches fiscales qui pèsent sur les impôts et taxes affectés à la sécurité sociale¹⁶⁹ ne facilitent pas pour la représentation nationale une vue d'ensemble des enjeux du financement de la protection sociale.

La Cour a ainsi recommandé, dans son rapport sur la sécurité sociale de 2012¹⁷⁰, que les procédures de vote de la loi de finances et de la loi de financement soient revues.

Il apparaîtrait souhaitable en effet d'organiser une discussion générale unique suivie d'un examen des volets respectifs des deux textes relatifs aux recettes, puis de passer à l'examen des dépenses. Cette réforme du débat parlementaire permettrait une approche plus globale et plus cohérente, évitant par exemple que des recettes non encore votées en loi de finances soient considérées comme des ressources en loi de financement.

166. Plus de 30 en 2014.

167. L'article 36 de la LOLF dispose en effet que « l'affectation (...) à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'État ne peut résulter que d'une loi de finances ».

168. L'article LO. 111-3 III du code de la sécurité sociale précise en effet que « l'affectation (...) d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (...) à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement ».

169. Comme l'a relevé la Cour, les niches fiscales restent insuffisamment documentées en loi de financement de la sécurité sociale, malgré quelques progrès récents, au risque d'entretenir un angle mort, le fascicule voies et moyens annexé aux lois de finances ne donnant plus d'informations à ce titre. Cf. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V : La maîtrise des niches sociales : un enjeu toujours majeur, La Documentation française, septembre 2013, p. 143 à 172, disponible sur www.ccomptes.fr.

170. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, La Documentation française, septembre 2012, p. 137 à 166, disponible sur www.ccomptes.fr.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les lois de financement de la sécurité sociale ont marqué, par leur création, un changement radical dans le pilotage financier de la sécurité sociale, mais cet outil paraît aujourd'hui, dans un contexte institutionnel et financier profondément renouvelé, avoir vieilli.

Pour rendre ces lois plus efficaces et développer leur contribution à la maîtrise des finances sociales, il convient de tirer toutes les conséquences de l'affirmation d'un pilotage d'ensemble des finances publiques en étendant le champ au-delà des régimes de base à l'ensemble de la protection sociale obligatoire, en y intégrant les régimes sociaux conventionnels, en renforçant l'approche par les soldes et l'effort structurels et en étayant beaucoup plus fortement la dimension pluriannuelle des objectifs de dépenses.

Le retour projeté à l'équilibre des comptes sociaux doit en outre être servi par un indispensable renforcement des instruments de maîtrise de la dépense et de l'endettement. Le périmètre de l'ONDAM est ainsi à élargir aux dépenses d'assurance maladie et AT-MP qu'ils ne couvrent pas, à commencer par les indemnités journalières maternité et paternité et les prestations d'invalidité. Des modes efficaces de régulation infra-annuelle devraient être envisagés pour la branche famille, comme cela a été récemment le cas pour l'ONDAM. Une fois l'équilibre des comptes sociaux retrouvé, la possibilité de faire reprendre des déficits structurels par la CADES est à supprimer, de façon à éviter de relancer une spirale de la dette sociale.

Ces progrès doivent être mis au service d'un renforcement des capacités de contrôle et d'orientation dont disposent les assemblées parlementaires. En ce sens, l'institution d'une loi de résultats portant sur l'exécution de la loi de financement précédente, examinée avant l'été dans le même calendrier que la loi de règlement de l'État, constituerait une avancée majeure pour un meilleur pilotage des finances publiques. Sur un plan technique, la réorganisation des procédures de clôture et de certification des comptes sont en tout état de cause à engager sans attendre pour pouvoir disposer plus tôt des résultats d'exécution des différents régimes. Le débat parlementaire de l'automne pourrait ainsi être davantage centré sur les perspectives d'évolution des recettes et des dépenses de l'année à venir et des suivantes et à l'analyse des mesures nécessaires au respect de la trajectoire pluriannuelle retenue. De ce point de vue il apparaîtrait souhaitable de mieux articuler l'examen du projet de loi de financement et du projet de loi de finances en organisant une discussion générale unique suivie d'un examen des volets respectifs des deux textes relatifs aux recettes, puis de passer à l'examen des dépenses.

Les lois de financement reposent sur l'affirmation de la légitimité du Parlement comme clef de voûte d'un système de responsabilité de tous les acteurs de la sécurité sociale et de cohérence des orientations prises. C'est au renforcement de ce rôle prééminent que devrait conduire, après les lois organiques de 1996 et 2005, la nouvelle réforme des lois de financement de sécurité sociale qui apparaît souhaitable dans le nouveau contexte des finances publiques.

La Cour formule les recommandations suivantes :

16. transformer la loi de financement de la sécurité sociale en une loi de la protection sociale obligatoire élargie aux régimes sociaux conventionnels pour couvrir l'ensemble du champ des administrations de sécurité sociale (ASSO) ;

17. distinguer une « loi de résultat » de la sécurité sociale, présentée dans un calendrier convergeant avec celui de la loi de règlement et une loi de financement à l'automne portant sur l'exercice en cours et à venir ;

18. articuler plus étroitement l'examen par le Parlement des lois financières, notamment en organisant un volet commun de discussion des volets recettes du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale (recommandation réitérée) ;

19. supprimer la possibilité de faire reprendre les déficits structurels de la sécurité sociale par un organisme comme la CADES, une fois les comptes sociaux revenus à l'équilibre ;

20. décliner l'ONDAM pluriannuel en sous-objectifs assortis des mesures nécessaires à leur respect ;

21. mettre en œuvre un pilotage infra-annuel de l'objectif de dépenses de la branche famille ;

22. présenter dans la loi de financement de la sécurité sociale des projections pluriannuelles en termes de soldes et d'efforts structurels pour les régimes obligatoires de base.
