

N° 438

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 18 juin 1996.

## RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'administration générale (1) sur le projet de loi organique, ADOPTÉ AVEC MODIFICATIONS PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN DEUXIÈME LECTURE, relatif aux lois de financement de la sécurité sociale,*

Par M. Patrice GÉLARD,

Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Jacques Larché, président ; René-Georges Laurin, Germain Authié, Pierre Fauchon, François Giacobbi, Charles Jolibois, Robert Pagès, vice-présidents ; Michel Rufin, Jacques Mahéas, Jean-Jacques Hyst, Paul Masson, secrétaires ; Guy Allouche, Jean-Paul Amoudry, Robert Badinter, Pierre Biarnès, François Blaizot, André Bohl, Christian Bonnet, Mme Nicole Borvo, MM. Philippe de Bourgoing, Charles Ceccaldi-Raynaud, Raymond Courrière, Jean-Patrick Courtois, Charles de Cuttoli, Luc Dejoie, Jean-Paul Delevoye, Christian Demuynck, Michel Dreyfus-Schmidt, Patrice Gélard, Jean-Marie Girault, Paul Girod, Daniel Hoeffel, Lucien Lanier, Guy Lèguevaques, Daniel Millaud, Georges Othily, Jean-Claude Peyronnet, Claude Pradille, Louis-Ferdinand de Rocca Serra, Jean-Pierre Schosteck, Alex Türk, Maurice Ulrich.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : Première lecture : 2690, 2713 et T.A. 527.

Deuxième lecture : 2825, 2845 et T.A. 556.

Sénat : Première lecture : 334, 375 et T.A. 135 (1995-1996).

Deuxième lecture : 433 (1995-1996).

---

Sécurité sociale.

## SOMMAIRE

<b>LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS</b> .....	5
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>I. LE CONTENU DE LA LOI DE FINANCEMENT : PAR SOUCI DE CONCILIATION, VOTRE COMMISSION DES LOIS A ADOPTÉ LA RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE</b> .....	9
1. <i>Le texte de l'Assemblée nationale assimile la loi de financement de la sécurité sociale à une sorte de loi de programme</i> .....	9
2. <i>Le texte adopté par le Sénat en première lecture avait au contraire pour but d'inscrire dans la loi de financement des orientations et des choix fondamentaux déterminant l'équilibre financier de la sécurité sociale</i> .....	10
3. <i>Dans un souci de conciliation, votre commission des Lois a finalement adopté le texte proposé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture</i> .....	10
<b>II. LE CALENDRIER D'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCEMENT : LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI LE 15 OCTOBRE PARAÎT LA SEULE FORMULE VIABLE POUR ÉVITER LE RISQUE DE DÉSORGANISATION DE L'ORDRE DU JOUR EN NOVEMBRE ET EN DÉCEMBRE</b> .....	11
1. <i>La formule proposée par l'Assemblée nationale ne prend pas suffisamment en compte les contraintes qui pèsent sur le Sénat pour l'examen de la loi de finances</i> .....	11
2. <i>A partir du moment où le Constituant a prévu la saisine prioritaire de l'Assemblée nationale sur la loi de financement, il est indispensable que les délais de son examen commencent à courir au plus tard le 15 octobre</i> .....	12
3. <i>La proposition de votre commission des Lois : rétablir le calendrier adopté par le Sénat en première lecture</i> .....	15
<b>III. LE PROBLÈME DE LA COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR DES RESSOURCES NON PERMANENTES</b> .....	16
1. <i>Quoique différente sur la forme, la rédaction de l'Assemblée nationale ne traduit pas une divergence de fond avec le Sénat</i> .....	16
2. <i>Votre commission des Lois préfère néanmoins s'en tenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, d'autant qu'elle a reçu le ferme soutien du Gouvernement</i> .....	17
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	19
• <b>Article 2 (Articles L.O. 111-3 à L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale) Insertion dans le code de la sécurité sociale des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale</b> .....	19

- **Article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale Contenu et protection du domaine des lois de financement de la sécurité sociale** ..... 19
- **Article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale Rapports et annexes joints au projet de loi de financement de la sécurité sociale**..... 21
- **Article L.O. 111-6 Date de dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de l'année**..... 21
- **Article L.O. 111-7 Délais et procédure d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale**..... 22
- **Article 4 Dispositions de coordination et de conséquence** ..... 22

**TABLEAU COMPARATIF**..... 25



## LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES LOIS

Réunie le 18 juin 1996 sous la présidence de M. Jacques Larché, président, la commission des Lois a examiné, sur le rapport de M. Patrice Gélard, le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, adopté avec modifications par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

Comme en première lecture, la commission des Lois a jugé souhaitable, du fait de la nature des dispositions en cause, que la commission des Affaires sociales et la commission des Finances soient parties prenantes à sa réflexion en deuxième lecture.

En-dehors de plusieurs modifications rédactionnelles globalement approuvées par le rapporteur, le texte proposé par l'Assemblée nationale présente trois différences essentielles avec celui adopté par le Sénat en première lecture, qui portent sur :

1. Le contenu de la loi de financement (article L.O. 111-3-I-1°) : dans un souci de conciliation, et parce qu'elle ne rencontrait pas l'opposition de la commission des Affaires sociales, la commission des Lois a approuvé la rédaction proposée par l'Assemblée nationale. Par voie de conséquence, elle a également approuvé le texte proposé pour l'article L.O. 111-4 - I, relatif au rapport proposé par le Gouvernement en annexe du projet de loi de financement.

2. Le calendrier d'examen de la loi de financement de l'année (articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7) : la commission des Lois a considéré que le calendrier proposé par le Sénat en première lecture (dépôt du projet de loi le 15 octobre et quinze jours d'examen en première lecture au Sénat) est le seul qui évite le « télescopage » entre l'examen au Sénat de la loi de financement et de la loi de finances. C'est aussi le seul qui évite un « embouteillage législatif » dans les dix derniers jours précédant l'interruption des travaux parlementaires fin décembre. La commission propose donc au Sénat d'en revenir au calendrier adopté en première lecture.

3. La couverture des besoins de financement des organismes de sécurité sociale par des ressources non permanentes (article L.O. 111-3-I-5°) : la commission des Lois a adopté un amendement tendant au retour au texte du Sénat en première lecture, ce texte ayant d'ailleurs reçu le ferme soutien du Gouvernement lors du débat à l'Assemblée nationale.

La commission a enfin adopté un amendement tendant à supprimer le paragraphe III de l'article 4 (création d'une annexe au projet de loi de finances), laissant au Parlement le soin de recréer cette annexe lors de l'examen d'une prochaine loi de finances.



Mesdames, Messieurs,

L'Assemblée nationale a examiné en deuxième lecture le projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale, adopté par le Sénat en première lecture le 29 mai 1996.

Comme en première lecture, votre commission des Lois a jugé souhaitable, du fait de la nature des dispositions en cause, que la commission des Affaires sociales et la commission des Finances soient parties prenantes à sa réflexion en deuxième lecture. Toutes deux lui ont à cet égard apporté leur concours éclairé et précieux.

- Les députés ont approuvé plusieurs des amendements du Sénat, en y apportant pour certains des modifications qui, globalement, ont emporté l'adhésion de votre commission des Lois.

Sur trois points importants, en revanche, l'Assemblée nationale a rejeté le texte du Sénat, préférant en revenir au texte qu'elle-même avait adopté en première lecture.

- A ce stade de la navette, le débat au sein de votre commission des Lois s'est donc centré sur ces trois points, qui portent sur :

- 1. Le contenu de la loi de financement** et, plus précisément, sur les conditions dans lesquelles le Parlement sera appelé à déterminer les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, ainsi que le prévoit l'antépénultième alinéa de l'article 34 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle du 22 février 1996 ;

- 2. Le calendrier d'examen de la loi de financement de l'année**, étant rappelé que le Sénat s'est prononcé par scrutin public à l'unanimité des groupes politiques (soit 314 voix pour) pour un dépôt du projet de loi de financement au plus tard le 15 octobre ;

### **3. La fixation des limites de couverture des besoins de financement des organismes de sécurité sociale par des ressources non permanentes.**

Force est de reconnaître que les deux premiers points traduisent une réelle divergence de vues entre les deux assemblées, le troisième soulevant un problème d'ordre rédactionnel plutôt qu'une différence de fond.

\*

\*        \*

Avant même d'examiner les propositions de votre commission des Lois, qu'elle présente -comme en première lecture- en plein accord avec la commission des Affaires sociales et la commission des Finances, votre rapporteur croit nécessaire de formuler deux observations.

Tout d'abord, et comme l'a observé devant l'Assemblée nationale M. Jacques Barrot, ministre du Travail et des Affaires sociales, il serait hautement souhaitable que le projet de loi organique soit adopté définitivement avant la fin de la présente session unique, de telle sorte que le Parlement puisse dès la prochaine rentrée parlementaire débattre du premier projet de loi de financement de la sécurité sociale.

La position de conciliation adoptée par votre commission des Lois sur la rédaction du texte proposé pour l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est en large part inspirée par cette préoccupation.

Pour autant, cette loi organique étant « *relative au Sénat* » au sens de l'article 46, alinéa 4, de la Constitution -ainsi que l'a reconnu M. Jacques Toubon, Garde des Sceaux, ministre de la Justice, lors de la révision constitutionnelle- elle devra en tout état de cause être adoptée dans les mêmes termes par les deux assemblées, ce qui concerne au premier chef les contraintes de calendrier, lesquelles pèsent sur le Parlement tout entier.

## **I. LE CONTENU DE LA LOI DE FINANCEMENT : PAR SOUCI DE CONCILIATION, VOTRE COMMISSION DES LOIS A ADOPTÉ LA RÉDACTION PROPOSÉE PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le 1° de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale, dispose que chaque année la loi de financement de la sécurité sociale « *approuve les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ».

Cette disposition s'articule avec le I de l'article L.O. 111-4, selon lequel « *le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ».

### **1. Le texte de l'Assemblée nationale assimile la loi de financement de la sécurité sociale à une sorte de loi de programme**

Ainsi qu'il ressort clairement du texte et des débats de l'Assemblée nationale, les députés jugent primordial de débattre du rapport d'orientation présenté par le Gouvernement en annexe du projet de loi de financement.

Il en résulte que pour l'Assemblée nationale, le Parlement devra se prononcer chaque année sur les conditions générales de l'équilibre de la sécurité sociale en approuvant les orientations et les objectifs présentés dans ce rapport.

Votre rapporteur constate que ce mécanisme n'est pas sans rappeler celui des lois de programmation ou d'orientation, qui comportent usuellement un article approuvant les objectifs et les mesures énumérés par le Gouvernement dans un rapport annexé.

A cet égard, le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a indiqué : « *Voter sur un rapport n'est d'ailleurs pas une nouveauté : nous l'avons fait pour tous les projets de loi de programme* ».

**2. Le texte adopté par le Sénat en première lecture avait au contraire pour but d'inscrire dans la loi de financement des orientations et des choix fondamentaux déterminant l'équilibre financier de la sécurité sociale**

En première lecture, la démarche du Sénat a été différente, puisque selon le texte adopté le 28 mai 1996, la loi de financement « *détermine les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale en fixant des choix et des orientations de santé et de sécurité sociale* ».

Dans cette optique, le rapport présenté par le Gouvernement en annexe du projet de loi de financement n'aurait eu pour seule fonction que d'informer et d'éclairer le Parlement.

Mais la discussion et le vote des assemblées n'auraient pas porté sur le contenu de ce rapport, dont votre rapporteur avait souligné qu'à ses yeux, il ne devait même pas être amendable.

**3. Dans un souci de conciliation, votre commission des Lois a finalement adopté le texte proposé par l'Assemblée nationale en deuxième lecture**

Votre rapporteur persiste à penser que la rédaction proposée par le Sénat en première lecture était meilleure, car avec le texte adopté par l'Assemblée nationale, on renonce à inscrire dans la loi organique le principe que des orientations et des choix fondamentaux de santé et de sécurité sociale devront figurer dans le corps même de la loi de financement.

Néanmoins, comme l'a souligné le Président Jacques Larché lors des débats de votre commission des Lois, la présente loi organique ne constitue qu'un cadre dont il reviendra à la pratique d'affiner les contours.

Aussi, dans un souci de conciliation, et parce que le texte proposé par l'Assemblée nationale n'a pas rencontré l'opposition de la commission des Affaires sociales, votre commission des Lois a finalement décidé de l'adopter.

## **II. LE CALENDRIER D'EXAMEN DE LA LOI DE FINANCEMENT : LE DÉPÔT DU PROJET DE LOI LE 15 OCTOBRE PARAÎT LA SEULE FORMULE VIABLE POUR ÉVITER LE RISQUE DE DÉSORGANISATION DE L'ORDRE DU JOUR EN NOVEMBRE ET EN DÉCEMBRE**

La formule adoptée par le Sénat en première lecture peut être résumée sous l'appellation de « règle des deux quinze » : dépôt du projet de loi de financement au plus tard le 15 octobre, et quinze jours accordés au Sénat pour l'examen du projet en première lecture.

Votre rapporteur ne croit pas utile de souligner à nouveau que cette formule a recueilli l'accord unanime des groupes politiques, le Sénat s'étant prononcé par scrutin public (soit 314 voix pour) en faveur d'un dépôt du projet de loi de financement le 15 octobre, et non trente jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire, comme le proposait l'Assemblée nationale.

### **1. La formule proposée par l'Assemblée nationale ne prend pas suffisamment en compte les contraintes qui pèsent sur le Sénat pour l'examen de la loi de finances**

Sur la proposition de sa commission spéciale, l'Assemblée nationale a décidé d'en revenir au calendrier initial qu'elle avait adopté en première lecture, soit un dépôt du projet de loi de financement au plus tard trente jours après l'ouverture de la session, le délai accordé au Sénat étant fixé à vingt jours.

- Elle a estimé qu'il s'agissait du seul calendrier possible car avec un dépôt le 15 octobre, comme le demande le Sénat, elle a craint d'être obligée de se prononcer sur le projet de loi de financement à une date trop précoce par rapport à l'examen des crédits des Affaires sociales et des charges communes figurant dans le projet de loi de finances.

- Le Président de la commission des Lois de l'Assemblée nationale, M. Pierre Mazeaud, a quant à lui développé une argumentation quelque peu différente.

En effet, l'examen de la loi de financement en automne et dans des délais qui courent en même temps que ceux de l'examen de la loi de finances fera nécessairement peser une contrainte sur une des deux assemblées.

Or, comme l'a indiqué le Président Pierre Mazeaud, « *la question c'est de savoir si la contrainte doit peser sur le Sénat ou sur l'Assemblée nationale* ».

- Votre rapporteur considère que la réponse logique à cette pertinente question découle tout naturellement du régime d'examen de la loi de finances, tel qu'il est régi par l'article 47 de la Constitution et par l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale devant être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, il est en effet inévitable que celle-ci interrompe à un moment ou à un autre sa discussion budgétaire, puisque le délai de vingt jours dont elle dispose pour examiner la loi de financement est lui-même inclus dans le délai de quarante jours dont elle dispose pour examiner le projet de loi de finances.

Le Sénat, en revanche, ne dispose que de vingt jours pour examiner le budget. Il lui est impossible d'imputer sur ce délai les vingt jours d'examen de la loi de financement, sauf à accepter que l'extension de ses compétences sur l'équilibre financier de la sécurité sociale ne s'opère finalement au détriment de ses compétences en matière budgétaire.

**2. A partir du moment où le Constituant a prévu la saisine prioritaire de l'Assemblée nationale sur la loi de financement, il est indispensable que les délais de son examen commencent à courir au plus tard le 15 octobre**

En fait, les difficultés à trouver un accord entre les deux assemblées procèdent de l'économie générale de la révision constitutionnelle du 22 février 1996.

- En effet, bien que M. Christian Poncelet, Président de la commission des Finances, ait attiré l'attention du Sénat sur le fait que la saisine en premier de l'Assemblée nationale conduirait inéluctablement à un « télescopage » entre le budget et la loi de financement, le Sénat a accepté de suivre la position du Gouvernement.

Si le Sénat avait été saisi en premier, comme l'avait préconisé notre excellent Collègue, M. Jacques Oudin, le problème du chevauchement ne se poserait pas, puisqu'il aurait pu examiner le projet de loi de financement pendant que les députés discuteraient le budget.

Quoi qu'il en soit, le principe de la saisine prioritaire a été inscrit dans la Constitution et impose donc d'en tirer les conséquences.



Examen du projet de loi de financement et du projet de loi de finances :  
calendrier pouvant résulter du texte adopté par le Sénat en première lecture

OCTOBRE			NOVEMBRE			DECEMBRE		
Loi finances			Loi finances			Loi finances		
A.N.	Sénat	A.N.	A.N.	Sénat	A.N.	A.N.	Sénat	A.N.
mardi			vendredi			01.12.96	dimanche	
mercredi			samedi			02.12.96	lundi	12 jours
jeudi			dimanche			03.12.96	mardi	13 jours
vendredi			lundi			04.12.96	mercredi	14 jours
samedi			mardi			05.12.96	jeudi	15 jours
dimanche			mercredi			06.12.96	vendredi	16 jours
lundi			jeudi			07.12.96	samedi	17 jours
mardi			vendredi			08.12.96	dimanche	18 jours
mercredi			samedi			09.12.96	lundi	19 jours
jeudi			dimanche			10.12.96	mardi	20 jours
vendredi			lundi			11.12.96	mercredi	
samedi			mardi			12.12.96	jeudi	
dimanche			mercredi			13.12.96	vendredi	CMP
lundi			jeudi			14.12.96	samedi	ou
mardi			vendredi			15.12.96	dimanche	nouvelles lectures
mercredi			samedi			16.12.96	lundi	
jeudi			dimanche			17.12.96	mardi	BUDGET
vendredi			lundi			18.12.96	mercredi	
samedi			mardi			19.12.96	jeudi	
dimanche			mercredi			20.12.96	vendredi	
lundi			jeudi			21.12.96	samedi	
mardi			vendredi			22.12.96	dimanche	
mercredi			samedi			23.12.96	lundi	
jeudi			dimanche			24.12.96	mardi	
vendredi			lundi			25.12.96	mercredi	
samedi			mardi			26.12.96	jeudi	
dimanche			mercredi			27.12.96	vendredi	
lundi			jeudi			28.12.96	samedi	
mardi			vendredi			29.12.96	dimanche	
mercredi			samedi			30.12.96	lundi	
jeudi						31.12.96	mardi	

Loi de financement

Loi de finances

Le meilleur calendrier possible d'examen de la loi de financement a déjà fait l'objet de longues discussions à l'Assemblée nationale comme au Sénat, en première comme en deuxième lecture.

Votre rapporteur n'ignore pas que la date du 15 octobre proposée par le Sénat imposera, sinon une véritable gêne, tout au moins une grande diligence, tant au Gouvernement qu'aux partenaires sociaux, lors du processus de consultation qui se déroule en amont de la présentation du projet de loi de financement.

Sensible à cette préoccupation, votre commission des Lois, avec le concours éclairé de la commission des Affaires sociales et de la commission des Finances, a tenté d'esquisser d'autres solutions.

Mais aucune, en définitive, ne paraît acceptable.

Bien au contraire, la formule retenue par le Sénat en première lecture est la seule viable car elle seule permet d'éviter que la discussion du projet de loi de financement n'entame les vingt jours de discussion budgétaire au Sénat ou ne retarde le début de celle-ci.

**• En l'espèce, cette préoccupation ne concerne pas exclusivement le Sénat mais, plus généralement, les deux assemblées et le Gouvernement.**

En effet, retarder la discussion budgétaire au Sénat ne pourrait que gêner l'organisation de l'ordre du jour prioritaire par le Gouvernement car entre la fin de l'examen du budget en première lecture et la suspension des travaux parlementaires de décembre, il ne reste en général qu'une dizaine de jours pour examiner, entre autres, les conclusions des commissions mixtes paritaires (sur le budget et, désormais, sur la loi de financement) et le traditionnel collectif d'automne.

**Si la solution proposée par le Sénat en première lecture n'était pas retenue, c'est donc tout le déroulement du calendrier parlementaire de la première partie de la session unique qui s'en trouverait affecté.**

### **3. La proposition de votre commission des Lois : rétablir le calendrier adopté par le Sénat en première lecture**

Aussi, afin de prévenir un embouteillage -voire une désorganisation- des travaux parlementaires en novembre et décembre, votre commission des Lois vous propose-t-elle d'en revenir au calendrier adopté par le Sénat en première lecture.

### III. LE PROBLÈME DE LA COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT DES ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE PAR DES RESSOURCES NON PERMANENTES

#### 1. Quoique différente sur la forme, la rédaction de l'Assemblée nationale ne traduit pas une divergence de fond avec le Sénat

Comme en première lecture, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, le 5° de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale relatif à la couverture des besoins de financement des organismes de sécurité sociale par des ressources non permanentes a donné lieu à nouveau à un long débat en deuxième lecture à l'Assemblée nationale.

Le texte issu des travaux de l'Assemblée nationale dispose que la loi de financement « *fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base... ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites de ces ressources* ».

En première lecture, le Sénat n'avait au contraire visé que la couverture des seuls « *besoins de trésorerie* ».

En d'autres termes, **le Sénat avait souhaité n'aborder que le seul problème des ressources de trésorerie** (avances à très court terme) **alors que la rédaction de l'Assemblée nationale inclut implicitement le financement par l'emprunt** (avances à plus long terme).

Pour autant, la divergence entre les deux assemblées porte plus sur la forme que sur le fond, car comme le Gouvernement, les deux assemblées ont exprimé le même souci que le recours à l'emprunt ne devienne jamais un instrument ordinaire du financement de la sécurité sociale.

Le rapporteur de la commission spéciale de l'Assemblée nationale a néanmoins justifié cette modification du texte du Sénat par un souci d'exhaustivité. Il a estimé que si pour une raison ou pour une autre, la sécurité sociale devait un jour se financer par l'emprunt, il conviendrait que la loi de financement fixe là aussi des limites.

Dans cette optique, il a considéré que « *la loi organique doit tout prévoir, y compris ce qui est tenu aujourd'hui pour non souhaitable* ».

**2. Votre commission des Lois préfère néanmoins s'en tenir à la rédaction adoptée par le Sénat en première lecture, d'autant qu'elle a reçu le ferme soutien du Gouvernement**

Tout en prenant acte que l'Assemblée nationale n'avait pas l'intention d'autoriser par cette disposition le recours à l'emprunt, le ministre du Travail et des Affaires sociales a émis un avis défavorable sur l'amendement de la commission spéciale, soulignant son attachement au texte du Sénat : *« c'est avec détermination que je défendrai le texte du Sénat, car dans un article relatif aux ressources non permanentes, je préfère qu'on parle de besoins de trésorerie ».*

Votre commission des Lois ne peut que rejoindre ce point de vue.

Aussi, vous proposera-t-elle de rétablir le texte adopté par le Sénat en première lecture, sous réserve d'une modification rédactionnelle de coordination.



## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article 2*

(Articles L.O. 111-3 à L.O. 111-8 du code de la sécurité sociale)

#### **Insertion dans le code de la sécurité sociale des dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale**

Ainsi qu'il a été dit dans l'exposé général, les trois modifications essentielles introduites en deuxième lecture par l'Assemblée nationale portent sur le 1° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale (contenu des lois de financement), sur le 5° du même article (couverture des besoins de financement) ainsi que sur les articles L.O. 111-6 et L.O. 111-7 relatifs au calendrier d'examen des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

Pour le reste, l'Assemblée nationale a globalement approuvé le texte du Sénat, sous réserve de plusieurs amendements qui, à l'examen, constituent des améliorations ayant emporté l'adhésion de votre commission des Lois.

### *Article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale*

#### **Contenu et protection du domaine des lois de financement de la sécurité sociale**

#### **• Paragraphe I, alinéa 1° : la détermination du contenu des lois de financement de la sécurité sociale**

Dans un souci de conciliation, et parce qu'il n'a pas rencontré l'opposition de la commission des Affaires sociales, **votre commission des Lois a finalement décidé d'adopter le texte proposé par l'Assemblée nationale pour cet alinéa.**

#### **• Paragraphe I, alinéa 5° : le financement de la sécurité sociale par des ressources non permanentes**

Pour les motifs précédemment exposés, **votre commission des Lois a adopté sur cet alinéa un amendement tendant à rétablir la rédaction adoptée en première lecture par le Sénat**, à une légère différence près pour tenir compte d'une modification rédactionnelle de l'Assemblée nationale approuvée par votre commission des Lois.

Ainsi, chaque année, la loi de financement fixerait « *pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3° ou des organismes ayant pour mission de concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources* ».

• **Paragraphe 2 : le régime des lois de financement rectificatives**

L'Assemblée nationale a adopté sur cet article un amendement rédactionnel, selon lequel « *La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale* ». Elle craignait en effet que le texte du Sénat n'interdise à la loi de financement de l'année de modifier les dispositions contenues dans la loi de financement de l'année précédente.

Votre rapporteur avait pourtant pris soin de préciser dans son rapport que :

« *Bien entendu, la loi de financement discutée à l'automne pour l'année suivante pourrait modifier les dispositions de la loi de financement en cours d'exécution. En revanche, hormis une loi de financement rectificative, aucune autre loi ne pourrait modifier ces dispositions en cours d'année* ».

Par ailleurs, le texte adopté en deuxième lecture par l'Assemblée nationale a pour effet d'inclure dans le domaine des lois de financement rectificatives les éventuelles modifications en cours d'année des plafonds de ressources non permanentes des organismes de sécurité sociale (ce que ne prévoyait pas le texte du Sénat en première lecture).

Dans la mesure où ces modifications ne contredisent pas le texte adopté par le Sénat mais en donnant une rédaction sans doute plus précise, votre commission des Lois a approuvé ce paragraphe.

• **Paragraphe 3 : la protection du contenu des lois de financement de la sécurité sociale**

L'Assemblée nationale a modifié sur deux points le texte adopté en première lecture par le Sénat.

Tout d'abord, les lois de financement pourraient comporter des dispositions « *affectant directement* » l'équilibre financier des régimes obligatoires de base, alors que le Sénat avait seulement admis les dispositions « *visant à assurer* » cet équilibre. Cette rédaction est donc un peu plus large que celle retenue par le Sénat en première lecture.

Par ailleurs, les amendements devraient, à peine d'irrecevabilité, être accompagnés par les « *justifications* » qui en permettent la mise en oeuvre, alors que le Sénat avait prévu qu'ils soient accompagnés des « *mesures* » permettant cette mise en oeuvre. Là encore, la différence n'est pas essentielle même si le Gouvernement a exprimé sa préférence pour la rédaction du Sénat.

Votre commission des Lois a approuvé ce paragraphe tel qu'il résulte des travaux de l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

*Article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale*

**Rapports et annexes joints au projet de loi  
de financement de la sécurité sociale**

**• Paragraphe 1 : le rapport présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale**

Ainsi qu'il a été dit, votre rapporteur considérait que le rapport présenté par le Gouvernement en annexe de son projet de loi de financement devait être un document servant uniquement à l'information du Parlement et qui, comme tel, n'aurait pas été amendable.

Mais par voie de conséquence de l'adoption du 1<sup>o</sup> de l'article L.O. 111-3, votre commission des Lois a adopté ce paragraphe dans la rédaction proposée par l'Assemblée nationale en deuxième lecture.

**• Paragraphes 2 à 4 : les autres annexes au projet de loi de financement**

Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale sur ces trois paragraphes sont principalement d'ordre rédactionnel et ne modifient pas substantiellement le texte du Sénat.

Votre commission des Lois vous propose d'adopter sans modification ces trois paragraphes.

*Article L.O. 111-6*

**Date de dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale  
du projet de loi de financement de l'année**

Est-il nécessaire de rappeler à nouveau que le dépôt du projet de loi de financement à la date du 15 octobre a fait au Sénat l'objet d'un vote unanime de tous les groupes politiques ?

Aussi, pour les raisons développées dans l'exposé général, votre commission des Lois vous propose d'en revenir au texte adopté par le Sénat en première lecture, c'est-à-dire de prévoir que le projet de loi de financement devra être déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre, et non trente jours au plus tard après l'ouverture de la session, comme le propose l'Assemblée nationale.

*Article L.O. 111-7*

**Délais et procédure d'examen des projets de loi  
de financement de la sécurité sociale**

En première lecture, le Sénat avait ramené de vingt jours à quinze jours le délai qui lui serait accordé pour examiner en première lecture le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait là du deuxième terme de la « règle des deux quinze ».

Ayant rétabli le dépôt du projet de loi de financement trente jours au plus tard après l'ouverture de la session, l'Assemblée nationale, par cohérence avec son texte de première lecture, a porté à nouveau ce délai à vingt jours.

Or le délai de quinze jours, au même titre que le dépôt du projet de loi de financement au plus tard le 15 octobre, constitue la garantie que la discussion de ce projet de loi au Sénat n'entamera pas la discussion budgétaire ou ne retardera pas le début de celle-ci, avec tous les inconvénients qui en résulteraient pour l'organisation de l'ordre du jour prioritaire en novembre et décembre.

Là encore, votre commission des Lois ne peut que proposer au Sénat d'en revenir à quinze jours.

*Article 4*

**Dispositions de coordination et de conséquence**

L'Assemblée nationale a adopté sans modification les paragraphes IA, I, II et II *bis* de cet article.

Seul reste donc en discussion le paragraphe III relatif au document récapitulatif de l'effort financier de l'Etat en faveur de la protection sociale.

A titre personnel, votre rapporteur n'était pas pleinement convaincu que cette disposition trouvait sa place naturelle dans le présent projet de loi organique, dans la mesure où il s'agissait de recréer un document dont

l'existence résultait initialement d'une disposition à valeur législative simple (en l'espèce, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 1995).

Quoi qu'il en soit, la commission des Finances ayant jugé ce document nécessaire, votre commission des Lois avait préconisé, en première lecture, d'annexer ce document au projet de loi de finances de l'année, estimant qu'il se révélerait utile à la discussion budgétaire en permettant au Parlement de contrôler la concordance entre la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale.

Or, l'Assemblée nationale a constaté que cette solution revenait à créer une nouvelle annexe à la loi de finances, en méconnaissance du deuxième alinéa de l'article premier de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, selon lequel « *les dispositions législatives destinées à organiser l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques ... sont contenues dans les lois de finances* ». Aussi a-t-elle décidé d'en revenir au texte initial du projet de loi organique.

Force est de reconnaître que ce raisonnement est fondé.

Pour autant, les interrogations de votre rapporteur en première lecture demeurent : quel que soit le texte auquel le document en question doit être annexé, cette disposition n'a pas réellement sa place dans la présente loi organique.

En fait, la meilleure solution serait de supprimer purement et simplement le paragraphe III, ce qui laisserait au Parlement, le moment venu, la possibilité de recréer le document en question sous forme d'annexe budgétaire, par exemple lors de la discussion de la plus prochaine loi de finances.

La commission des Finances jugeant cette solution satisfaisante, votre commission des Lois a donc adopté un amendement de suppression du présent paragraphe.

\*

\*      \*

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle présente, votre commission des Lois propose au Sénat d'adopter le présent projet de loi organique.



## TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
Art. 2.	Art. 2.	Art. 2.
Il est inséré, après le chapitre premier du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale, un chapitre premier <i>bis</i> ainsi rédigé :	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
« CHAPITRE PREMIER <i>BIS</i>	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.
« Lois de financement de la sécurité sociale.	Alinéa sans modification	Alinéa sans modification.
« Art. L. O. 111-3. — I. — Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale :	« Art. L. O. 111-3. — I. — Alinéa sans modification.	« Art. L. O. 111-3. — I. — Alinéa sans modification.
« 1° Détermine les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale en fixant des choix et des orientations de santé et de sécurité sociale ;	« 1° <i>Approuve</i> les orientations de la <i>politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent</i> les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;	« 1° Sans modification.
« 2° Prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement ;	« 2° Sans modification.	« 2° Sans modification.
« 3° Fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;	« 3° Sans modification.	« 3° Sans modification.
« 4° Fixe, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.	« 4° Sans modification.	« 4° Sans modification.
« 5° ( <i>nouveau</i> ) Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base	« 5° Fixe, pour chacun des régimes obligatoires de base visés au 3°	« 5° Fixe....

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

ou des organismes créés pour concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

« II. — Seules des lois de financement *rectificatives* peuvent en cours d'année modifier les dispositions adoptées en vertu des 1° à 4° du I du présent article.

« III. — Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions visant à assurer l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou à améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

« Tout amendement doit être accompagné des *mesures* qui en permettent la mise en œuvre.

« Les amendements non conformes aux dispositions du présent article sont irrecevables.

« Art. L. O. 111-4. — I. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport *justifiant les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale qu'il détermine, compte tenu des choix et des orientations de santé et de sécurité sociale qu'il fixe.*

« II. — Sont jointes au projet de loi des annexes :

« a) Supprimé.

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en deuxième lecture**

ou des organismes *ayant pour mission de* concourir à leur financement qui peuvent légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites *de ces* ressources.

« II. — *La loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.*

« Seules des lois de financement peuvent modifier *les* dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I.

« III. — Outre celles prévues au I, les lois de financement de la sécurité sociale ne peuvent comporter que des dispositions *affectant directement* l'équilibre financier des régimes obligatoires de base ou *améliorant* le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

« Tout amendement doit être accompagné des *justifications* qui en permettent la mise en œuvre.

Alinéa sans modification.

« Art. L. O. 111-4. — I. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport *présentant les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.*

« II. — Alinéa sans modification.

« a) Suppression conforme.

**Propositions de la commission**

...permanentes, les limites *dans* lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

« II. — Sans modification.

« III. — Sans modification.

« Art. L. O. 111-4. — Sans modification.

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

« b) Présentant les données de la situation sanitaire et sociale de la population ;

« b bis) (nouveau) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale et, s'il en existe, des écarts constatés ;

« c) Décrivant l'évolution prévisible, pour l'année en cours et l'année suivante, des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres et, le cas échéant, de leurs besoins de trésorerie en cours d'exercice, ainsi que les perspectives d'évolution de ces recettes et de ces dépenses pour les deux années postérieures ;

« d) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;

« e) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes créés pour concourir au financement de ces mêmes régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette ;

« f) Retraçant pour les trois années précédentes, d'une part, les comptes de la protection sociale qui regroupent l'ensemble des prestations sociales et les moyens de leur financement en mettant en évidence leur place dans les équilibres généraux économiques et financiers, d'autre part, l'effort social de la Nation qui regroupe les prestations sociales et les charges qui en découlent pour l'Etat, les collectivités locales, les employeurs, les

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en deuxième lecture**

« b) Sans modification.

« b bis) Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions des lois de financement de la sécurité sociale de l'exercice précédent ;

« c) Sans modification.

« d) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, par catégorie, les ressources des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

« d bis) (nouveau) Faisant apparaître, pour l'année en cours, les compensations financières entre régimes ;

« e) Décrivant, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels des organismes ayant pour mission de concourir au financement de ces mêmes régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette ;

« f) Sans modification.

**Propositions de la commission**

Texte adopté par le Sénat en première lecture	Texte adopté par l'Assemblée nationale en deuxième lecture	Propositions de la commission
assurés et les contribuables.		
« III. — Est également joint le rapport de la Cour des comptes prévu par l'article L. O. 132-3 du code des juridictions financières.	« III. — Sans modification.	
« IV ( <i>nouveau</i> ). — Tous les trois ans, le Gouvernement adresse au Parlement, en même temps que le projet de loi de financement, un document présentant la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres.	« IV. — Sans modification.	
« Art. L. O. 111-5. — En cas d'urgence, les limites prévues au 5° du I de l'article L. O. 111-3 peuvent être relevées par décret pris en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.	« Art. L. O. 111-5. — Non modifié.	« Art. L. O. 111-5. — Sans modification.
« Art. L. O. 111-6. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris le rapport et les annexes mentionnés aux I et II de l'article L. O. 111-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.	« Art. L. O. 111-6. — Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris le rapport et les annexes mentionnés aux I et II de l'article L. O. 111-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale <i>trente jours au plus tard après l'ouverture de la session ordinaire.</i>	« Art. L. O. 111-6. — Le projet...
« Art. L. O. 111-7. — L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.	« Art. L. O. 111-7. — Alinéa sans modification.	« Art. L. O. 111-7. — Alinéa sans modification.
« Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.	« Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de <i>vingt</i> jours après avoir été saisi.	« Le Sénat doit se prononcer, <i>en</i> première lecture, dans un délai de <i>quinze</i> jours après avoir été saisi.
« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet de loi de financement de la sécurité sociale dans le délai prévu à l'article 47-1 de la	Alinéa sans modification.	Alinéa sans modification.

**Texte adopté par le Sénat  
en première lecture**

**Texte adopté par l'Assemblée  
nationale en deuxième lecture**

**Propositions de la commission**

Constitution, le Gouvernement saisit le Sénat du texte qu'il a initialement présenté, modifié le cas échéant par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui. Le Sénat doit alors se prononcer dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si le Sénat n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai imparti, le Gouvernement saisit à nouveau l'Assemblée nationale du texte soumis au Sénat modifié, le cas échéant, par les amendements votés par le Sénat et acceptés par lui.

« Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Art. L. O. 111-8. — Supprimé.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

Alinéa sans modification.

« Art. L. O. 111-8. —  
Suppression conforme.

« Art. L. O. 111-8. —  
Suppression maintenue.

Art. 4.

Art. 4.

Art. 4.

I A. — Les articles L. 111-3 et L. 111-4 du code de la sécurité sociale sont abrogés.

I A. — Non modifié.

I A. — Non modifié.

I. — Non modifié.

II. — Non modifié.

II bis. — Non modifié.

III. — Le début du premier alinéa de l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) est ainsi rédigé : « Le Gouvernement présente en annexe du projet de loi de finances de l'année un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices, les montants constatés ou estimés : ... (le reste sans changement). »

III. — Le début du premier alinéa de l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 1995 (n° 95-885 du 4 août 1995) est ainsi rédigé : « Le Gouvernement présente chaque année un document récapitulatif, pour les deux derniers exercices, les montants constatés ou estimés : ... (le reste sans changement). »

III. — Supprimé.