Commentaire de la décision n° 2001-453 DC du 18 décembre 2001

Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002

Des six premières lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) examinées par le Conseil constitutionnel, la LFSS pour 2002 aura été la plus délicate, à la fois par sa complexité, par sa longueur, par la diversité des sujets traités, par la densité de l'argumentation des saisines et par les enjeux politiques et financiers dont étaient porteuses les dispositions contestées.

I) Les griefs mettant en cause l'ensemble de la loi

Trois griefs généraux étaient articulés par les saisines : la loi était inintelligible ; elle était insincère ; enfin, elle portait atteinte aux missions des différents régimes et des différentes branches de la sécurité sociale en dégradant leurs comptes.

1) L'intelligibilité

Comme ils l'avaient fait à propos de la LFSS pour 2001, les requérants dénonçaient cette année encore l'illisibilité de la loi.

Le Conseil avait relevé l'année dernière la complexité des circuits financiers reliant les organismes de sécurité sociale, les divers fonds créés au cours des années récentes et l'Etat. Leur figuration graphique évoque une « tuyauterie sociale » dont seuls quelques experts ont une bonne compréhension.

La LFSS n'accroît pas cette complexité (elle ne la réduit pas non plus !) mais la met en évidence, en modifiant des clés de répartitions de recettes fiscales (art. 13 et 67) ou en changeant l'imputation de certaines charges (art. 42, 59, 68).

Cette complexité n'est pas inconstitutionnelle par elle-même au regard de l'article 34 de la Constitution et des exigences de clarté législative qui en découlent, dès lors que le législateur a réglé complètement et précisément les « aiguillages » des circuits financiers sociaux. Or on ne peut reprocher aucune imprécision à la LFSS pour 2002 en ce qui concerne le « réglage de la tuyauterie ».

2) La sincérité

Les deux saisines contestaient le réalisme des prévisions d'évolution de la masse salariale et de croissance du produit intérieur brut pour 2002 sur lesquelles se fondent les prévisions de recettes figurant à l'article 16. En outre, selon les sénateurs requérants, au vu des prévisions et des réalisations des années précédentes, l'objectif de dépenses de la branche famille pour 2002 aurait été surestimé. Dès lors, les objectifs fixés étaient, à leurs yeux, entachés d'une « erreur manifeste d'appréciation ».

Le Conseil a répondu à ces griefs comme il l'avait fait en 1999 à propos de la sincérité de la loi de finances (n° 99-424 DC du 29 décembre 1999, cons. 4, Rec. p. 156). Il a jugé qu'il ne ressortait pas des données à sa disposition que les prévisions de recettes, non plus que les objectifs de dépenses, présentés pour 2002 étaient manifestement erronés. Cette position a été prise compte tenu des aléas inhérents à de telles prévisions et des incertitudes particulières relatives à l'évolution de l'économie en 2002. Toutefois, ajoute la décision, s'il apparaissait en cours d'année que les conditions générales de l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale étaient remises en cause, il appartiendrait au Gouvernement de soumettre au Parlement les ajustements nécessaires dans une loi de financement de la sécurité sociale rectificative ou, à défaut, s'il en était encore temps, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour l'année 2003.

Un grief particulier était dirigé par les députés requérants contre l'article 67, relatif à la répartition du produit des prélèvements sociaux affectée au « fonds de réserve des retraites ». Ils soutenaient que ni ce relèvement, ni l'affectation nouvelle de recettes de privatisation prévue dans le cadre du projet de loi de finances pour 2002 (concessions d'autoroutes), alors soumis à l'examen du Parlement, ne suffiraient à compenser la « réduction drastique » du prix des autorisations d'établissement et d'exploitation de réseau de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS).

Le Conseil a cependant constaté que les évaluations révisées de recettes de privatisation figurant dans le projet de loi de finances pour 2002 étaient suffisantes pour compenser la perte de recettes subie par le fonds de réserve des retraites en raison des déceptions relatives aux UMTS. Dès lors, la répartition fixée par l'article 67 n'était pas entachée d'insincérité.

3) <u>Le respect de l'existence des branches et de l'équilibre financier des régimes</u>

Les sénateurs requérants faisaient valoir que la loi déférée aurait *« pour principal effet, sinon pour objet, de dégrader considérablement les comptes des régimes de base pour les exercices 2000, 2001 et 2002 afin d'éviter de faire supporter au budget de l'Etat les conséquences financières des politiques décidées par le Gouvernement »*. Ils estimaient ces mouvements contraires à l'objectif constitutionnel d'équilibre financier de la sécurité sociale.

Etaient critiqués à cet égard les transferts de recettes figurant aux articles 13, 16 et 67 ainsi que les changements d'imputation de charges opérés notamment par l'article 42.

Ainsi l'article 13 de la loi déférée comprend diverses mesures tendant à accroître les recettes du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC).

De même, l'article 67 de la loi déférée réduit les recettes de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) en relevant la part, affectée au fonds de réserve pour les retraites, des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement mentionnés aux articles L. 245-14 et L. 245-15 du code de la sécurité sociale.

Le Conseil a répondu à l'ensemble de ces griefs :

- que les transferts critiqués de recettes fiscales et de charges, qui sont définis avec une précision suffisante, n'entravent pas, eu égard à leur montant, le fonctionnement des régimes et organismes concernés au point de les empêcher d'exercer leurs missions ou

de mettre en oeuvre les politiques nécessaires au respect des exigences découlant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946 ;

- que le principe du consentement à l'impôt n'implique pas qu'une imposition prélevée initialement pour couvrir un besoin déterminé ne puisse être affectée à la couverture d'un autre besoin (en ce sens : n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, cons. 20, Rec. p. 143) ;
- que l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale (n° 97-393 DC du 18 décembre 1997, cons. 23, Rec. p. 320) n'impose pas que « cet équilibre soit strictement réalisé chaque année pour chaque branche et pour chaque régime ».

II) Les articles contestés

1) L'article 12

Seul était critiqué le deuxième alinéa du II, aux termes duquel :

« *Sont annulées les créances sur le fonds créé à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, enregistrées au 31 décembre 2000 par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et par les régimes concernés, afférentes aux exonérations visées au 1° de l'article L. 131-9 du même code dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 précitée. En conséquence, les comptes de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés sont modifiés pour tenir compte de cette annulation* ».

Les deux saisines s'insurgeaient contre la remise en cause rétroactive d'un exercice clos.
Dans son rapport de septembre 2001, la Cour indiquait que l'imputation à l'exercice 2000 de l'annulation de la créance placerait le régime général en situation déficitaire au titre de cet exercice (en droits constatés), alors même que les résultats 1998-1999-2000 font apparaître un déficit cumulé de 10,3 milliards de francs (en encaissements-décaissements) et de 12 milliards de francs en droits constatés.

Le Conseil constitutionnel a censuré la disposition contestée.

Il avait déjà jugé que, si le législateur peut adopter des dispositions rétroactives en dehors de la matière répressive, c'est sous réserve de ne pas priver de garanties légales des exigences constitutionnelles et, en tous cas dans le domaine fiscal, seulement en considération d'un intérêt général suffisant (n° 98-404 DC du 18 décembre 1998, LFSS pur 1999, cons. 5, Rec. p. 315).

Or, la créance de la sécurité sociale au 31 décembre 2000 était tout sauf une créance douteuse compte tenu de l'intervention solennelle et réitérée du législateur depuis une dizaine d'années pour garantir la compensation intégrale du manque à percevoir, par les régimes de sécurité sociale, résultant des politiques d'exonération, de réduction et d'allègement des cotisations patronales de sécurité sociale décidées par la loi dans le cadre de la lutte contre le chômage ou de la mise en place des « 35 heures ».

Il résulte ainsi des articles L 131-7 à L 131-10 du code de la sécurité sociale que la créance détenue, au 31 décembre 2000, par les régimes de sécurité sociale sur le FOREC (et, au travers du FOREC, sur l'Etat) constituait, par la volonté même du législateur, un élément du patrimoine de ces régimes.

La disposition critiquée avait donc pour objet et aurait donc eu pour effet de faire disparaître une créance sur l'Etat garantie par la loi et constituée à l'actif des bilans des organismes de sécurité sociale depuis un an.

Compte tenu de la situation financière de ces régimes (et, en particulier, de celle du régime général) et eu égard à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, le souci de remédier aux difficultés financières du FOREC ne constituait pas un motif d'intérêt général suffisant pour remettre en cause rétroactivement les résultats d'un exercice clos.

A noter que le considérant de principe sur la « rétroactivité permise » figurant dans la décision du Conseil sur la LFSS pour 1999 est étendu aux matières autres que fiscales par la décision commentée.

2) L'article 18

L'article 18 posait un problème de procédure législative désormais bien connu du Conseil. Mais il le posait sous une forme inédite.

Il s'agit de la « règle de l'entonnoir » appliquée depuis 1998 et qui, malgré sa rigueur apparente, a été bien accueillie tant par la classe politique que par la doctrine.

Il ne s'agit pas d'une jurisprudence formaliste. La position prise par le Conseil au fil d'une dizaine de décisions récentes (voir notamment: 98-402 DC du 25 juin 1998, cons. 2 à 6, Rec. p. 269 ; 98-403 DC du 29 juillet 1998, cons. 52, Rec. p. 276 ; 99-416 DC du 23 juillet 1999, cons 55, Rec. p. 100 ; 2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 24, Rec. p. 84 ; 2000-430 DC du 29 juin 2000, cons. 5 à 7, Rec. p. 95 ; 2000-434 DC du 20 juillet 2000, cons. 10, Rec. p. 107) donne au contraire toute sa portée au principe démocratique selon lequel le Parlement vote la loi. Elle conforte au demeurant les règlements des deux assemblées.

Or l'article 18 réorganisait complètement les rapports entre professions médicales et organismes de sécurité sociale.

Tant par sa portée que par son ampleur (quinze paragraphes, six pages de la « petite loi ») il aurait dû être présenté, débattu et voté avant la commission mixte paritaire (CMP). Or tel n'a pas été le cas.

L'article 18 n'avait de relation directe avec aucune des dispositions du projet déposé au Parlement après son examen au Conseil d'Etat.

Certes, avait été votée en première lecture une sorte d'« ébauche » de l'article 18 (10 A dans la numérotation provisoire). L'article 10 A était issu d'un amendement gouvernemental déposé la veille de son adoption par l'Assemblée nationale et évoquant, de façon fort vague et succincte, des « *engagements collectifs et individuels, le cas échéant pluriannuels, portant notamment sur l'organisation des soins, sur l'évolution des pratiques et de l'activité des professions concernées* ».

L'amendement insérant l'article 10 A dans le texte de la loi avait été présenté par le Gouvernement lui-même comme une disposition d'orientation , une esquisse dont le contenu

serait défini à une étape ultérieure de la procédure législative, après une concertation appropriée avec les professions concernées.

Ce n'est qu'en nouvelle lecture, à la suite d'un amendement déposé par le Gouvernement devant l'Assemblée nationale, que l'article 10 A, devenu 18, avait recueilli sa véritable substance.

Eu égard aux conditions dans lesquelles il a été adopté, l'article 18 a été regardé par le Conseil comme issu d'un amendement gouvernemental ayant introduit des dispositions nouvelles après la réunion de la CMP.

Par sa décision du 18 décembre 2001, le Conseil coupe court à toute tentation de tourner sa jurisprudence sur les amendements tardifs en multipliant les « coquilles vides » avant CMP, afin de revenir aux pratiques antérieures en nouvelle lecture.

La solution retenue ne constitue nullement un retour à la « jurisprudence Séguin » sur les « limites inhérentes au droit d'amendement » (n° 86-225 DC du 23 janvier 1987, cons. 6 à 11, Rec. p. 13). Elle ne vise en effet que les dispositions nouvelles introduites après la réunion de la CMP.

3) L'article 20

L'article 20 modifie à nouveau la contribution des entreprises de préparation des médicaments définie à l'article L 245-2 du code de la sécurité sociale. Il en augmente les taux et en modifie les règles d'abattement.

Les députés requérants articulaient de très nombreux moyens à l'encontre de cette disposition.

Le Conseil les a tous rejetés.

S'agissant de l'incompétence négative, le Conseil a relevé que l'article 20 de la loi déférée se borne à appliquer à l'assiette de la contribution en cause un abattement de 3 % destiné à prendre en compte , de façon forfaitaire, les dépenses de « pharmaco-vigilance » mentionnées à l'article L. 5122-11 du code de la santé publique. Il ne modifie aucun autre élément de l'assiette.

S'agissant de l'atteinte au principe de nécessité de l'impôt, le Conseil a constaté que l'article 20 de la loi déférée procédait à une augmentation des taux d'imposition applicables à la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques selon un barème comportant quatre tranches, lesquelles sont fonction du rapport entre les dépenses de prospection et d'information qu'ils ont engagées à l'égard des praticiens et le chiffre d'affaires hors taxes qu'ils ont réalisé en France. Cette augmentation a pour double objectif de faire contribuer les entreprises exploitant des spécialités pharmaceutiques au financement de l'assurance maladie et de modérer les dépenses de médicaments.

S'agissant de la méconnaissance du principe d'égalité devant les charges publiques ainsi que du principe d'égalité entre laboratoires pharmaceutiques, le Conseil a rappelé qu'il appartient au législateur, lorsqu'il institue une imposition, d'en déterminer librement l'assiette et le taux, sous réserve du respect des principes et règles de valeur constitutionnelle et compte tenu des caractéristiques de l'imposition en cause et qu'en particulier, pour assurer le respect du

principe d'égalité, il doit fonder son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'il se propose. Tel est bien le cas en l'espèce.

L'article 20 modifie en effet les taux des trois tranches supérieures de la contribution en cause en les faisant passer respectivement de 15, 18 et 21 % à 17, 25 et 31 %. Le choix de tels taux satisfait à l'exigence d'objectivité et de rationalité au regard du double objectif que s'est assigné le législateur. Il n'implique, contrairement à ce qui était allégué, aucun effet de seuil. Il n'est entaché d'aucune erreur manifeste d'appréciation. En outre, eu égard notamment à la circonstance que sont exonérées de cette contribution les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à cent millions de francs, l'article 20 ne crée aucune rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques.

4) L'article 42

L'article 42 de la loi déférée prévoit que « *le fonds national d'assurance maladie de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés participe de façon exceptionnelle en 2001, à hauteur de 1,3 milliard de francs, au financement du fonds de concours créé en vue de l'achat, du stockage et de la livraison par l'Etat de traitements pour les pathologies résultant d'actes terroristes* » ;

Les sénateurs requérants faisaient grief à cette disposition de mettre à la charge des assurés de la CNAMTS une dépense relevant du budget de l'Etat, en violation tant du principe d'égalité des citoyens devant les charges publiques que du douzième alinéa du Préambule de 1946, aux termes duquel : « *La Nation proclame la solidarité et l'égalité de tous les français devant les charges qui résultent des calamités nationales* ».

Ce grief a été rejeté au bénéfice des deux considérations suivantes.

Tout d'abord, la participation de la CNAMTS à ce fonds n'est pas étrangère à la mission de celle-ci. En effet, le fonds de concours visé à l'article 42 a pour objet, face à la menace terroriste, de doter la collectivité nationale, dans les meilleurs délais, d'un dispositif de stockage et de distribution de médicaments permettant de lutter contre la propagation massive de maladies contagieuses. Par la création d'un tel dispositif, le législateur poursuit, dans l'intérêt général, des objectifs de sauvegarde de la santé publique (en ce sens : n° 99-422 DC du 21 décembre 1999, cons. 40, Rec. p. 143).

Par ailleurs, les ressources de la Caisse proviennent, pour près de la moitié, de recettes fiscales et les cotisations qui lui sont versées sont perçues auprès de plus de 80 % des assurés sociaux. Dans ces conditions, le législateur pouvait, sans méconnaître le principe d'égalité de tous les citoyens devant les charges publiques ni le principe de solidarité nationale, prévoir à titre exceptionnel une contribution majoritaire de la CNAMTS au financement du fonds en cause.

5) L'article 56

L'article 55 crée au bénéfice des salariés, en cas de naissance ou d'adoption, un congé de paternité entraînant la suspension du contrat de travail. Il ouvre également aux agents de la fonction publique de l'Etat, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière, ainsi qu'aux militaires, le droit à un congé de paternité d'une durée égale avec maintien du traitement. Il confie à l'assurance maternité « l'octroi des indemnités journalières

visées à l'article L. 331-8 pour le compte de la Caisse nationale des allocations familiales et contre remboursement dans les conditions prévues à l'article L. 223-1 » . L'article L. 331-8 du code de la sécurité sociale, créé par l'article 55, détermine les conditions du versement d'indemnités journalières par l'assurance maternité aux assurés relevant du régime général, afin de compenser la perte de salaire résultant, pour eux, de la prise du congé de paternité.
Ce n'était pas l'article 55, mais l'article suivant qui suscitait la critique des sénateurs requérants.

L'article 56 met à la charge de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) le financement de la prestation afférente au congé de paternité. A cet effet, il complète l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale par trois alinéas qui déterminent les modalités du remboursement, par cette caisse, des organismes ayant servi la prestation aux assurés, ou des employeurs (y compris l'Etat) en cas de maintien de la rémunération.

Les requérants reprochaient à l'article 56 de transférer à une branche de la sécurité sociale une dépense de rémunération des fonctionnaires incombant par nature à l'Etat. En outre, selon eux, il portait atteinte au principe d'autonomie des branches. Ces griefs n'ont pas convaincu le Conseil.

Aux termes de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale : « *La Caisse nationale des allocations familiales a pour rôle : 1° d'assurer le financement de l'ensemble des régimes de prestations familiales* ... ». Or, les articles 55 et 56 de la loi déférée ont pour objet de créer au bénéfice des personnes concernées, quelle que soit la législation sociale dont elles relèvent, un droit à congé en cas de naissance ou d'adoption. Le congé de paternité revêt, dès lors, le caractère d'une prestation familiale. Il est naturel que son financement repose in fine sur la CNAF, tant pour les salariés que, dans la limite du plafond de la sécurité sociale, pour les fonctionnaires (dont le traitement est maintenu par la loi pendant la durée du congé).

Par ailleurs, le maintien du traitement assuré par l'Etat à ses agents, au titre du congé de paternité, restera compris dans les dépenses de personnel figurant au budget de l'Etat. Il n'est donc pas porté atteinte au principe selon lequel la rémunération des agents de l'Etat doit être retracée dans son budget (n° 94-351 DC du 29 décembre 1994, cons. 6, Rec. p. 140).

Enfin, il était loisible au législateur, dans un but de simplification administrative, de confier aux organismes d'assurance maladie de la sécurité sociale la gestion des indemnités journalières afférentes au congé de paternité, tout en mettant à la charge de la Caisse nationale des allocations familiales le coût global du congé de paternité.

6) L'article 60

L'article 60 a pour objet de porter de 15 % à 30 % la prise en charge par la CNAF des dépenses du FSV au titre des majorations de pension accordées en fonction du nombre d'enfants.

Il avait déjà été soutenu, à propos de la LFSS pour 2001, que cette prise en charge n'était conforme ni au « principe de l'autonomie des branches », ni à l'exigence d'une politique de solidarité envers les familles résultant des dixième et onzième alinéas du Préambule de la Constitution de 1946. Le Conseil avait réfuté cette argumentation par sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000 (cons. 21 à 28, Rec. p. 190). Les majorations de pension accordées en fonction du nombre d'enfants s'analysent en effet comme un avantage familial différé qui

vise à compenser, au moment de la retraite, les conséquences financières des charges de famille. Dans ces conditions, le grief tiré d'une atteinte à l'autonomie des branches manque en fait.

La décision commentée apporte deux innovations.

Tout d'abord, le Conseil fixe pour la première fois le statut constitutionnel du principe de l'autonomie des branches de la sécurité sociale. Si l'existence des branches de la sécurité sociale est reconnue par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, leur autonomie financière ne constitue pas, par elle-même, un principe de valeur constitutionnelle. Le législateur ne saurait néanmoins décider des transferts de ressources ou de charges entre branches d'une ampleur telle qu'ils compromettraient manifestement la réalisation de leurs objectifs et remettraient en cause leur existence ou les exigences constitutionnelles (dixième et onzième alinéas du Préambule de 1946) qui s'attachent à l'exercice de leurs missions.

En second lieu, le Conseil a eu à répondre au moyen tiré de ce que, au-delà d'un certain seuil de prise en charge par la CNAF des majorations de retraite pour enfants, serait rompue l'égalité entre les familles (au détriment de celles qui ont des enfants à charge et au bénéfice de celles qui en ont eu) et méconnue l'exigence constitutionnelle qui s'attache à la mise en oeuvre d'une politique familiale. Il a implicitement admis le caractère opérant de ce grief. Mais, en l'espèce (passage de 15% à 30% de la prise en charge), le seuil n'est pas dépassé.

7) L'article 76

L'article 76 de la loi déférée fixe, pour l'application du 5° du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les limites dans lesquelles peuvent être couverts par des ressources non permanentes les besoins de trésorerie de cinq régimes obligatoires de base. Selon les sénateurs requérants, les limites ainsi fixées étaient soit inutiles, soit surestimées, soit exagérément optimistes. Mais, en l'espèce, il ne ressortait pas des données à la disposition du Conseil constitutionnel que les plafonds de ressources non permanentes fixés à l'article 76 fussent, eu égard à la variabilité des soldes de trésorerie en cours d'année, entachés d'une erreur manifeste.

III) Les « cavaliers sociaux »

Alors que le projet déposé au Parlement comportait 33 articles, le texte voté en comprenait 76. Ce gonflement record d'une LFSS en cours d'examen parlementaire faisait soupçonner l'existence de « cavaliers sociaux ».

Le Conseil a d'abord précisé les contours de la notion de cavalier social (A). Il a examiné les dispositions expressément contestées comme étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, donnant, selon le cas, raison ou tort aux saisissants (B). Il a enfin censuré, comme il l'avait fait l'année dernière, des dispositions non contestées mais présentant le caractère de cavaliers sociaux (C).

A) Qu'est-ce qu'un cavalier social ?

Le Conseil a jugé à plusieurs reprises que c'était une disposition ne relevant d'aucune des trois catégories suivantes :

- Dispositions devant figurer dans une LFSS et énumérées au I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ;
- Dispositions améliorant le contrôle du Parlement sur l'application des LFSS ;
- Dispositions ayant une incidence directe (c'est-à-dire significative) sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

La décision commentée précise les contours de cette troisième catégorie en indiquant que l'équilibre financier dont il s'agit ne peut être que celui de l'année à venir (en l'espèce 2002) ou celui de l'année en cours (en l'espèce 2001), mais en aucun cas celui d'années antérieures ou postérieures.

Le Conseil a déjà expressément jugé qu'une disposition figurant dans la LFSS pour 2000 mais n'ayant d'effet direct que sur l'équilibre financier de 2003 était un cavalier social (99-422 DC, cons. 32 à 34, Rec. p. 143).

Il résulte des dispositions combinées des I, II et III de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale que sont étrangères au domaine des lois de financement de la sécurité sociale les mesures autres que celles énumérées au I de cet article (prévisions de recettes des régimes de sécurité sociale et des organismes créés pour concourir à leur financement, objectifs de dépenses des régimes, objectif national de dépenses de l'assurance maladie...), lorsqu'elles n'affectent directement ni l'équilibre financier des régimes obligatoires de base pour l'année à venir, ni celui de l'année en cours et qu'elles n'ont pas non plus pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

S'agissant de l'exercice en cours, on peut admettre que la LFSS comporte des dispositions ayant des incidences sur son équilibre financier, à condition qu'il soit encore temps de les mettre en oeuvre (c'est le cas de mesures d'ajustement des prévisions ou de régularisations). La LFSS de l'année n + 1 peut donc, en tant que de besoin, porter LFSS rectificative pour l'année n. En revanche, ne trouvent pas leur place dans la LFSS pour l'année n + 1 des mesures qui n'intéresseraient que les comptes de l'année n - 1.

B) Les dispositions attaquées comme étrangères aux LFSS

1) Les articles 59 et 69

Aux termes de l'article 59 de la loi déférée : *« Le compte de réserves affectées au financement du Fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance créé par l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000) est abondé de 228,67 millions d'euros. - Ce montant est prélevé sur l'excédent de l'exercice 2000 de la branche familiale du régime général de la sécurité sociale* ».

La disposition contestée n'aurait eu d'incidence que sur les résultats de l'exercice 2000. En particulier, comme l'admettait le Gouvernement, ses effets n'auraient été pris en compte ni dans l'objectif de dépenses pour 2002 de la branche famille figurant à l'article 69, ni dans l'objectif de dépenses révisé pour 2001 de la même branche figurant à l'article 70.

Il en allait de même de l'article 68, en vertu duquel : *« La Caisse nationale des allocations familiales verse en 2002 la somme de 762 millions d'euros au Fonds de réserve pour les retraites mentionné à l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale. Cette somme est*

prélevée sur le résultat excédentaire 2000 de la branche famille, après affectation d'une fraction de celui-ci au Fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance créé par l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (n° 2000-1257 du 23 décembre 2000)... ».

Cette mesure, qui ne relevait d'aucune des catégories mentionnées au I de l'article L.O. 111-3, n'aurait eu d'incidence que sur les comptes de l'exercice 2000 des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Elle n'aurait eu d'effet direct ni sur les recettes, ni sur les dépenses des régimes de base, que ce soit en 2001 ou en 2002.

Par ailleurs aucun des deux articles 59 et 68 n'avait non plus pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Il y avait lieu, dès lors, de déclarer ces deux articles contraires à la Constitution.

2) Les autres articles dénoncés par les saisines comme « cavaliers sociaux »

Le Conseil n'a déclaré contraire à la Constitution aucun des autres articles dont la place dans la LFSS pour 2002 était contestée.

a) L'examen de la place en LFSS du III de l'article 30 de la loi déférée a posé une question originale qui a conduit le Conseil à faire prévaloir une règle constitutionnelle de fond (le principe d'égalité) sur une règle constitutionnelle de forme (limitation du contenu des LFSS).

Le III de l'article 30 de la LFSS pour 2002 modifie la définition des ressources des bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie, hébergés en établissement, prises en compte pour le calcul de cette allocation. Comme le soutenaient à juste titre les sénateurs requérants, cette disposition n'affectait pas directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et, en principe, n'avait pas sa place dans la loi déférée.

Cependant, la déclaration de non conformité de cette disposition aurait eu pour effet de faire subsister dans la législation en vigueur une disparité de traitement imputable à une malfaçon de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à l'allocation personnalisée d'autonomie. Cette disparité rompait l'égalité de traitement entre les allocataires, selon qu'ils étaient hébergés en établissement ou qu'ils résidaient à leur domicile. Le Conseil a décidé de ne pas prononcer de déclaration de non conformité, tout en relevant le caractère de « cavalier social » de la disposition.

b) L'article 31 pose le principe de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière. Il renvoie à un décret en Conseil d'Etat le soin d'en fixer les modalités. Cette diminution de la durée hebdomadaire de travail implique, dès l'année 2002, la création de nombreux emplois dans les établissements publics hospitaliers. Au demeurant, le financement de cette disposition est pris en compte dans l'ONDAM (Objectif National de Dépenses d'Assurance Maladie) à hauteur de trois milliards de francs, correspondant à la part prise en charge par l'assurance maladie dans le recrutement d'agents et le financement d'heures supplémentaires. Par suite, l'article 31, qui a une incidence directe sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la branche maladie, trouve sa place dans la loi de financement de la sécurité sociale.

c) L'article 73 a pour objectif de moderniser et de simplifier le recouvrement des cotisations sociales. A cet effet, il autorise la transmission des déclarations sociales et le paiement des cotisations par voie électronique. En raison tant des investissements nécessaires à la mise en place de ce dispositif que de l'amélioration du recouvrement des cotisations sociales qui en est attendue, l'article 73 aura une incidence significative sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale dès 2002. Par suite, cet article est au nombre de ceux qui peuvent figurer dans une loi de financement de la sécurité sociale.

d) L'article 75, qui réforme les missions et les modes de gestion de l'Union des caisses nationales de sécurité sociale (UCANSS), a pour objet de donner à cet organisme les moyens d'exercer ses missions afin de pallier la carence actuelle de ses instances dirigeantes liée à la décision prise par certains partenaires sociaux de ne plus siéger à son conseil d'administration. Seront reprises en conséquence les négociations collectives, au niveau national, avec les représentants des 200.000 agents des organismes du régime général de sécurité sociale. Cette reprise aura des incidences directes sur la rémunération de ces personnels et, par suite, pour une part significative, sur les coûts de fonctionnement des organismes du régime général retracés dans les objectifs de dépenses mentionnés au 3° de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Dès lors, l'article 75 a sa place dans la loi déférée.

3) Les « cavaliers » censurés d'office

N'avaient aucune d'incidence ou n'avaient pas d'incidence significative sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base les articles 33, 48, 50 et 51 de la loi déférée, portant diverses mesures ponctuelles du type de celles qui figurent dans un « DDOS ». Comme aucun de ces articles n'avait non plus pour objet d'améliorer le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, ils ont tous été déclarés non conformes à la Constitution comme étrangers au domaine des lois de financement de la sécurité sociale.