

N° 492

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 mars 2021

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

*tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la
soutenabilité des comptes sociaux,*

PRÉSENTÉE

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, Mme Catherine DEROCHE, MM. René-Paul SAVARY, Alain MILON, Philippe MOUILLER, Mmes Élisabeth DOINEAU, Corinne IMBERT et Pascale GRUNY,

Sénateurs

(Envoyée à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

La création des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) en 1996, dans le cadre du « plan Juppé », n'allait pas de soi. Elle heurtait alors le caractère paritaire de la gestion des différentes branches, qui avait prévalu depuis la Libération. Le constituant de 1958 avait d'ailleurs veillé à cantonner le rôle du législateur à la détermination des « principes fondamentaux » du droit de la sécurité sociale.

Depuis, ces textes sont entrés dans les mœurs de l'ensemble des acteurs de la sécurité sociale, et plus encore des pouvoirs publics. Avec le recul, c'est plutôt le caractère tardif de leur création qui surprend : alors même que le vote de l'impôt et l'autorisation des dépenses publiques est l'une des principales raisons d'être des parlements, comment justifier que le contrôle de l'utilisation de la moitié des prélèvements obligatoires ait pu échapper à l'Assemblée nationale et au Sénat pendant si longtemps ?

Si l'existence des LFSS a donc constitué un indéniable progrès démocratique, il s'agit néanmoins d'une catégorie de lois encore jeune et largement perfectible. En effet, les LFSS restent encore trop souvent une affaire de spécialistes, dont les enjeux et les modalités d'examen sont trop largement incompris de l'opinion publique et même de certains parlementaires.

Une quinzaine d'années après la dernière réforme d'ampleur des dispositions organiques qui régissent les lois de financement de la sécurité sociale, le temps d'un nouveau bilan et de nouvelles évolutions est donc venu.

Tel était d'ailleurs l'un des objets du projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace¹, dont l'un des articles semblait vouloir rapprocher l'examen des PLFSS avec celui des projets de loi de finances et dont un autre article, introduit par un

¹ *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace, n° 911, déposé à l'Assemblée nationale le mercredi 9 mai 2018. Depuis lors, ce texte, dont l'Assemblée nationale n'avait pas achevé la première lecture, a été retiré par le Gouvernement, le 29 août 2019.*

amendement d'Olivier VÉRAN, alors rapporteur général de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale, visait à élargir le périmètre des lois de financement.

Bien que cette réforme constitutionnelle n'ait pas été menée à son terme, la réflexion sur la gouvernance des finances sociales s'est poursuivie. Tout d'abord, au sein du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale (HCFiPS) qui a remis au Premier ministre son rapport² sur le sujet en novembre 2019 ; puis par la Cour des comptes, dans le cadre d'un rapport³ de novembre 2020 ; et encore actuellement, au sein de diverses instances chargées de formuler des propositions en réponse à la crise économique, financière et sociale provoquée par l'épidémie de covid-19, en particulier.

C'est dans ce contexte que la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) de la commission des affaires sociales du Sénat a confié au rapporteur général, Jean-Marie VANLERENBERGHE, le soin de conduire sa propre réflexion à la lumière de son expérience parlementaire et pratique de ces textes.

Le rapport d'information⁴ issu de ces travaux, adopté par la commission des affaires sociales le 8 juillet 2020, préconise plusieurs évolutions significatives du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale, autour de quatre grands principes :

- élargir le périmètre des LFSS afin de le faire coïncider avec celui des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale ;

- renforcer la clarté et améliorer la normativité des lois de financement de la sécurité sociale ;

- améliorer le contrôle du Parlement sur les lois de financement de la sécurité sociale ;

- et assurer à moyen terme l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

² *Les lois de financement de la sécurité sociale - Bilan et perspectives, 6 novembre 2019.*

³ *Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance (rapport public thématique, novembre 2020).*

⁴ *Rapport d'information Sénat n° 601 (2019-2020).*

L'objet de la présente proposition de loi est de décliner ces propositions et d'y ajouter quelques mesures qui tirent les enseignements de la gestion des finances sociales par le Gouvernement pendant la crise de la covid-19.

Ainsi, le **titre I^{er}** propose d'étendre le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale.

En son sein, l'**article 1^{er}** intègre dans ces lois le régime d'assurance-chômage, dont les prévisions de recettes, de dépenses et de solde seraient approuvées dans des articles spécifiques.

L'**article 2** crée une nouvelle annexe aux projets de lois de financement, qui présente, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses des régimes de retraite de base et des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires. Pour autant, les prévisions de recettes, de dépenses et de solde des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires ne seraient pas formellement approuvées dans des articles des PLFSS afin de tenir compte de la gestion réellement paritaire de ces régimes et des marges de manœuvre dont disposent la plupart d'entre eux grâce ont réserves financières qu'ils ont su constituer. Il n'est d'ailleurs pas dans l'intention des auteurs de cette proposition de loi de remettre en cause la gestion paritaire de ces régimes.

L'**article 3** inclut dans le périmètre des LFSS les mesures ayant un impact financier sur le régime d'assurance chômage ou sur les régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires. Il ne serait pas loisible au législateur d'adopter des mesures de baisses de recettes non compensées à ces régimes, seules les LFSS pouvant définir les modalités d'une telle compensation.

L'**article 4** crée une nouvelle annexe aux projets de lois de financement, présentant la situation financière des établissements publics de santé pour les exercices en cours et à venir et faisant état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

Parachevant le rapprochement du périmètre des LFSS avec celui des administrations de sécurité sociale, l'**article 5** crée un article liminaire à la LFSS de l'année qui, en cohérence avec l'article liminaire de la loi de finances, détaille par secteurs l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des ASSO.

Le titre II concerne la normativité et le suivi de l'exécution des LFSS.

En son sein, **les articles 6 à 8** réorganisent les objectifs de dépenses des différentes branches, celui du régime d'assurance chômage et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

Il serait expressément prévu (**article 7**) que ces objectifs seraient fixés sans contraction des recettes des et dépenses.

Et, au sein de ces objectifs, sont définies (**article 8**) des catégories de dépenses dont le caractère non assurantiel mais, au contraire, arbitrable par leurs gestionnaires leur confère un caractère limitatif. À l'inverse, les dépenses correspondant au versement d'assurance sociale ou de prestation légale conserveraient un caractère évaluatif. En cas d'urgence, les crédits limitatifs pourraient être relevés, dans la limite de 10 % du montant des crédits limitatifs votés en LFSS, après avis des commissions des affaires sociales des deux assemblées donné dans un délai de sept jours. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, ces crédits pourraient être relevés au-delà de cette limite après information des commissions des affaires sociales, un projet de loi de financement devant alors être déposé afin de ratifier le décret de relèvement.

L'article 9 tire les leçons de la crise de la covid-19 en prévoyant une procédure d'information contraignante du Parlement par le Gouvernement lorsque les conditions économiques générales évoluent de manière à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale telles que déterminées en loi de financement de la sécurité sociale. À défaut de dépôt d'un projet de loi de financement rectificative, cette information devrait être renouvelée chaque trimestre.

L'article 10 renforce la procédure permettant d'augmenter le plafond de découvert des organismes de sécurité sociale autorisés à recourir à ce mode de financement. Un avis des commissions des affaires sociales des deux assemblées serait requis avant la signature du décret de relèvement du plafond.

Enfin, **l'article 11** crée les lois d'approbation des comptes de la sécurité sociale. Discutées au printemps, ces textes remplaceraient l'actuelle première partie de la LFSS de l'année, qui ne fait actuellement, en pratique, l'objet d'aucun débat au Parlement. Au contraire, ces nouvelles lois constitueraient le moment privilégié d'examen de la gestion de la sécurité sociale, sur le modèle des lois de règlement du budget de l'État.

Le titre III a pour objet de consolider l'information et les moyens de contrôle des commissions chargées des affaires sociales.

Ainsi, aux termes de l'article 12, les données servant aux tableaux et graphiques contenus dans les annexes du PLFSS sont rendues accessibles aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur leur demande, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé.

L'article 13 prévoit le même formalisme pour les données requises par les commissions lorsqu'elle exerce les pouvoirs de contrôle que lui attribue l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale.

L'article 14 permet aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale de demander à tout organisme de sécurité sociale la production d'un rapport relatif à l'évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies.

Les articles 15 et 16 actualisent la mission d'assistance au Parlement de la Cour des comptes en prévoyant la remise du rapport de la Cour sur l'application de la LFSS lors du dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale et en prévoyant un délai de huit mois pour la remise des rapports demandés par les commissions des affaires sociales, comme cela est le cas pour les rapports demandés par les commissions des finances.

Enfin, l'article 17 prévoit que l'avis rendu par le Conseil d'État sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année soit joint audit projet de loi lors de son dépôt à l'Assemblée nationale.

Le titre IV, constitué du seul article 18, crée une « règle d'or » destinée à garantir un équilibre financier de moyen terme des comptes de la sécurité sociale. Calquée sur l'amendement de même objet adopté par le Sénat lors de l'examen du projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie⁵, cette règle d'or impose que la somme des soldes consolidés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) des années N à N+4 soit toujours

⁵ Cet amendement, non retenu par l'Assemblée nationale en lecture définitive, s'inspirait lui-même du dispositif prévu par le Gouvernement pour le système universel de retraite (cf. texte Sénat n° 373 (2019-2020), article 1^{er}).

positif ou nul. Un tel périmètre exclut de fait l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaire légalement obligatoire. En cas de crise majeure, l'équilibre pourrait concerner une période plus longue, pouvant aller jusqu'à dix ans. Il s'agit ainsi d'interdire le report de la charge de la protection sociale d'une génération sur les générations suivantes et d'éteindre enfin, à terme, le « trou » de la sécurité sociale.

Enfin, **le titre V concerne les dispositions finales** du projet de loi : **l'article 19** prévoit des entrées en vigueur échelonnées de 2022 à 2025.

Le présent texte propose donc une réforme ambitieuse du cadre organique des LFSS, qui, sans renier le paritarisme qui préside à la gestion des caisses et organismes de sécurité sociale, permettrait d'améliorer de manière très significative le pilotage des comptes sociaux. En effet, la réelle spécificité de notre sécurité sociale (caractère assurantiel, forte proportion des cotisations dans les recettes, rôle des partenaires sociaux dans la gestion, *etc.*), auquel les signataires sont très attachés, ne doit plus justifier ni certaines facilités de gestion ni une mise à distance du Parlement, qui ne sont plus acceptés depuis longtemps s'agissant des finances de l'État.

Mais, bien entendu, au bout du compte, quel que soit le cadre d'examen des lois de financement, seul le courage politique permettra de parvenir au but essentiel : le retour à un équilibre des comptes de la sécurité sociale, gage de sa pérennité et de la confiance que nos concitoyens, jeunes et moins jeunes, accordent à notre système de protection sociale.

Proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux

TITRE I^{ER}

ÉTENDRE LE PÉRIMÈTRE DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE AU CHAMP DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Article 1^{er}

- ① Le chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② A. – L'article L.O. 111-3 est ainsi modifié :
- ③ 1° Au 1° du B du I, après le mot : « branche », sont insérés les mots : « , du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ④ 2° Le 2° du C du même I est ainsi modifié :
- ⑤ a) À la première phrase du *a*, après le mot : « général », sont insérés les mots : « , celles du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ⑥ b) Le *c* est complété par les mots : « du présent code » ;
- ⑦ c) Au *d*, après le mot : « général », sont insérés les mots : « , pour le régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ⑧ 3° Le D du même I est ainsi modifié :
- ⑨ a) Le 1° est complété par les mots : « et du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ⑩ b) Après le 2°, il est inséré un 2° *bis* ainsi rédigé :
- ⑪ « 2° *bis* Fixe les objectifs de dépenses du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail et des organismes concourant au financement de ce régime ; »

- ⑫ 4° À la première phrase du III, après le mot : « sociale, », sont insérés les mots : « du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, » ;
- ⑬ 5° Le VI est ainsi modifié :
- ⑭ a) Après le mot : « sociale, », sont insérés les mots : « du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, » ;
- ⑮ b) Les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ⑯ 6° Au 2° du VIII, les mots : « par branche » sont supprimés ;
- ⑰ B. – L'article L.O. 111-4 est ainsi modifié :
- ⑱ 1° À la première phrase du premier alinéa du I, après le mot : « général », sont insérés les mots : « , les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ⑲ 2° La seconde phrase du II est ainsi modifiée :
- ⑳ a) Après le mot : « base », sont insérés les mots : « , du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ㉑ b) Les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ㉒ c) À la fin, les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ㉓ 3° Le III est ainsi modifié :
- ㉔ a) Au 4°, après la dernière occurrence du mot : « agricoles, », sont insérés les mots : « du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, » ;
- ㉕ b) À la première phrase du 5°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « , au régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;

- ②6 c) Au 6°, après le mot : « général », sont insérés les mots : « , du régime d'assurance chômage défini au même titre II » ;
- ②7 4° Le 2° du V est ainsi modifié :
- ②8 a) Après le mot : « général, », sont insérés les mots : « les comptes du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, » ;
- ②9 b) Les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes contribuant à leur financement » ;
- ③0 c) Les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base » ;
- ③1 C. – L'article L.O. 111-7-1 est ainsi modifié :
- ③2 1° Le III est ainsi modifié :
- ③3 a) Le deuxième alinéa est ainsi modifié :
- ③4 – à la première phrase, après le mot : « général », sont insérés les mots : « , du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ③5 – à la deuxième phrase, les mots : « de ces régimes » sont remplacés par les mots : « des régimes obligatoires de base » ;
- ③6 – la troisième phrase est complétée par les mots : « et sur le régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ③7 b) Aux première et deuxième phrases du troisième alinéa, après les mots : « régime général », sont insérés les mots : « , du régime d'assurance chômage défini au même titre II » ;
- ③8 c) Le dernier alinéa est ainsi modifié :
- ③9 – à la première phrase, après le mot : « sociale », sont insérés les mots : « et du régime d'assurance chômage défini audit titre II » ;
- ④0 – après la deuxième phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « L'objectif de dépenses du régime d'assurance chômage défini au même titre II, décomposé le cas échéant en sous-objectifs, fait l'objet d'un vote unique. » ;

- ④① 2° Au premier alinéa du IV, après le mot : « branche », sont insérés les mots : « , de l'objectif de dépenses du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;
- ④② D. – À la troisième phrase du premier alinéa de l'article L.O. 111-9, après le mot : « obligatoire », sont insérés les mots : « ou le régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail ».

Article 2

- ① Après le 7° *bis* du III l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 7° *ter* ainsi rédigé :
- ② « 7° *ter* Présentant, pour l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses des régimes de retraite de base et des régimes de retraite complémentaires légalement obligatoires ; ».

Article 3

- ① L'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Le IV est ainsi modifié :
- ③ a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Seules des lois de financement peuvent définir les modalités de la compensation intégrale des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations aux régimes de retraite complémentaire obligatoires ou au régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail. » ;
- ④ b) Le deuxième alinéa est ainsi rédigé :
- ⑤ « Ces dispositions s'appliquent également : » ;
- ⑥ c) Le 1° est ainsi modifié :
- ⑦ – après le mot : « sociale, », sont insérés les mots : « aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, au régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, » ;
- ⑧ – les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base » ;

- ⑨ 2° Le V est ainsi modifié :
- ⑩ a) Le B est ainsi modifié :
- ⑪ – au 1°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires, du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ⑫ – au 2°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires, du régime d'assurance chômage défini au même titre II, », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » et les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ⑬ – Au 3°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « , aux régimes de retraite complémentaire obligatoires, au régime d'assurance chômage défini audit titre II », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » et, à la fin, les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ⑭ – au 4°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « , des régimes de retraite complémentaire obligatoires, du régime d'assurance chômage défini au même titre II, », les mots : « leur dette » sont remplacés par les mots : « la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » et, à la fin, les mots : « à leur profit » sont remplacés par les mots : « au profit des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement » ;
- ⑮ b) Le C est ainsi modifié :
- ⑯ – aux 1° et 2°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « ou des régimes de retraite complémentaire obligatoires ou du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail » ;

- ⑰ – au 3°, après le mot : « base », sont insérés les mots : « ou les régimes de retraite complémentaire obligatoires ou le régime d'assurance chômage défini au même titre II, ».

Article 4

- ① Après le 7° du III l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, il est inséré un 7° *bis* A ainsi rédigé :
- ② « 7° *bis* A Présentant la situation financière des établissements publics de santé pour l'exercice en cours et l'exercice à venir et faisant état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement ; ».

Article 5

Le premier alinéa de l'article 7 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est complété par une phrase ainsi rédigée : « La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant, pour l'année sur laquelle elle porte, l'état des prévisions de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations de sécurité sociale détaillées par secteurs, avec l'indication des calculs permettant d'établir le passage de l'un à l'autre. »

TITRE II

AMÉLIORER LA NORMATIVITÉ ET LE SUIVI DE L'EXÉCUTION DES LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

CHAPITRE I^{ER}

Consolider la construction des objectifs de dépenses et appliquer les principes budgétaires fondamentaux aux dépenses de la sécurité sociale

Article 6

- ① Le D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Le 2° est ainsi modifié :
- ③ a) À la fin de la première phrase, le mot : « sous-objectifs » est remplacé par les mots : « programmes constitutifs » ;
- ④ b) À la seconde phrase, le mot : « sous-objectifs » est remplacé par le mot : « programmes » ;
- ⑤ 2° Le 3° est ainsi modifié :
- ⑥ a) À la fin de la première phrase et aux deuxième, troisième (deux fois) et dernière phrases, le mot : « sous-objectifs » est remplacé par le mot : « programmes » ;
- ⑦ b) Après la première phrase, est insérée une phrase ainsi rédigée : « Seules des dépenses relatives à la santé ou à la prise en charge de soins peuvent être prises en compte. »

Article 7

- ① Le D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Les objectifs de dépenses prévus aux 2° et 3° sont fixés sans contraction entre les recettes et les dépenses. »

Article 8

- ① Le I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale est complété par un E ainsi rédigé :
- ② « E. – Au sein des objectifs de dépenses prévus aux 2° et 3° du D du présent I, certains montants présentent un caractère limitatif dans les conditions suivantes :
- ③ « 1° Les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, ceux du régime général, ainsi que l'objectif de dépenses du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail comprennent chacun un programme doté de crédits limitatifs retraçant les dépenses de gestion des organismes et les dépenses d'actions exercées en sus du versement de prestations légales ;
- ④ « 2° Au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, les dépenses relatives aux établissements publics de santé, aux investissements en santé ou aux agences et institutions nationales font l'objet d'un ou plusieurs programmes dotés de crédits limitatifs.
- ⑤ « Les crédits limitatifs ouverts dans les conditions prévus au présent E sont constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement. Les autorisations d'engagement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées. Pour une opération d'investissement, l'autorisation d'engagement couvre un ensemble cohérent et de nature à être mis en service ou exécuté sans adjonction. L'autorisation d'engagement afférente aux opérations menées en partenariat pour lesquelles l'État confie à un tiers une mission globale relative au financement d'investissements ainsi qu'à leur réalisation, leur maintenance, leur exploitation ou leur gestion couvre, dès l'année où le contrat est conclu, la totalité de l'engagement juridique. Les crédits de paiement constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement.
- ⑥ « Les programmes peuvent comprendre des actions retraçant des finalités particulières ou les dotations à certains établissements ou institutions.
- ⑦ « Les dépenses ne peuvent être engagées et ordonnancées que dans la limite des crédits ouverts.

- ⑧ « En cas d'urgence, des décrets d'avance pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale peuvent relever les crédits limitatifs prévus au présent E. Le montant cumulé des crédits ainsi ouverts ne peut excéder 10 % des crédits limitatifs ouverts par la loi de financement de la sécurité sociale de l'année.
- ⑨ « La commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.
- ⑩ « La ratification des décrets pris sur le fondement des septième et huitième alinéas du présent E est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale.
- ⑪ « En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, par décret d'avance pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de financement de la sécurité sociale portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement. »

CHAPITRE II

Renforcer le rôle du Parlement sur l'exécution des lois de financement de la sécurité sociale

Article 9

- ① Après l'article L.O. 111-9-2 du code de la sécurité sociale, il est inséré un article L.O. 111-9-2-1 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 111-9-2-1.* – Lorsque, en cours d'exercice, les conditions économiques générales évoluent de manière à remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale telles que déterminées en loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement adresse aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale un rapport présentant :
- ③ « 1° Les raisons de la dégradation de la situation financière de la sécurité sociale ;

- ④ « 2° Les modifications projetées des tableaux d'équilibres prévus au *d* du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3 ;
- ⑤ « 3° Les mesures envisagées de redressement des comptes de la sécurité sociale pour l'année en cours.
- ⑥ « En l'absence de dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce rapport est actualisé chaque trimestre.
- ⑦ « La commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre sur les mesures mentionnées au 3° du présent article. »

Article 10

- ① L'article L.O. 111-9-2 du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 111-9-2.* – En cas d'urgence, des décrets de relèvement pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale peuvent relever les limites prévues au *e* du 2° du C du I de l'article L.O. 111-3.
- ③ « La commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné.
- ④ « La ratification des décrets pris sur le fondement des premier et deuxième alinéas du présent article est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. »

CHAPITRE III

Reproduire le chaînage vertueux des lois de finances

Article 11

- ① I. – Le chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° L'article L.O. 111-3 est ainsi modifié :
- ③ a) Le I est ainsi modifié :
- ④ – au premier alinéa, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « trois » ;
- ⑤ – le deuxième alinéa est supprimé ;
- ⑥ – le A est abrogé ;
- ⑦ b) Le premier alinéa du II est supprimé ;
- ⑧ c) Après le même II, il est inséré un II *bis* ainsi rédigé :
- ⑨ « II *bis*. – La loi de financement de l'année, les lois de financement rectificatives et la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale ont le caractère de lois de financement de la sécurité sociale.
- ⑩ « La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale comprend les dispositions relatives au dernier exercice clos et :
- ⑪ « 1° Approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, et du régime général, du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail et des organismes concourant au financement de ces régimes, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;
- ⑫ « 2° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base, du régime d'assurance chômage défini au même titre II et ceux correspondant à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant au financement de ces régimes ;

- ⑬ « 3° Approuve le rapport mentionné au III *bis* de l'article L.O. 111-4 du présent code et, le cas échéant, détermine, dans le respect de l'équilibre financier de chaque branche de la sécurité sociale et du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, les mesures législatives relatives aux modalités d'emploi des excédents ou de couverture des déficits du dernier exercice clos, tels que ces excédents ou ces déficits éventuels sont constatés dans les tableaux d'équilibre prévus au 1° du présent II *bis*. » ;
- ⑭ d) Au 2° du VIII, la référence : « I » est remplacée par la référence : « II *bis* » et la référence : « II » est remplacée par la référence : « III *bis* » ;
- ⑮ 2° L'article L.O. 111-4 est ainsi modifié :
- ⑯ a) Le II est abrogé ;
- ⑰ b) Le III est ainsi modifié :
- ⑱ – après la seconde occurrence du mot : « base », la fin du 2° est supprimée ;
- ⑲ – à la première phrase du 7° *bis*, les mots : « le dernier exercice clos, » sont supprimés ;
- ⑳ – au premier alinéa du 8°, les mots : « pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, » sont supprimés ;
- ㉑ c) Après le III, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ㉒ « III *bis*. – Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos. Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base, du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

- ②③ « Sont jointes au projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale des annexes :
- ②④ « 1° Présentant, pour le dernier exercice clos, les rapports de qualité et d'efficience relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale, aux régimes de retraite complémentaire obligatoires et au régime d'assurance chômage défini au même titre II ; ces rapports comportent l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos. Cette annexe comprend également un rapport de qualité et d'efficience relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie. Ces rapports font connaître, par branche et pour chacun des programmes mentionnés au E du I de l'article L.O. 111-3 du présent code, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de financement de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi d'approbation des comptes, les objectifs et les résultats attendus et obtenus ainsi que la justification des dépenses constatées avec, le cas échéant, l'origine des dépassements de crédits exceptionnellement constatés pour cause de force majeure ;
- ②⑤ « 2° Indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés par les organismes nationaux des régimes obligatoires de base, des régimes de retraite complémentaire obligatoires, du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail ;
- ②⑥ « 3° Présentant, pour le dernier exercice clos, les dépenses et les prévisions de dépenses de sécurité sociale relatives au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, en analysant l'évolution des prestations financées ainsi que celles consacrées à la prévention, à l'apprentissage de l'autonomie et à la recherche. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale en faveur du soutien à l'autonomie ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense ;
- ②⑦ « 4° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif :
- ②⑧ « a) Des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base, à l'amortissement de leur dette et à la mise en réserve de recettes à leur profit ;
- ②⑨ « b) Des organismes concourant au financement du régime d'assurance chômage défini au même titre II ;
- ③⑩ « c) Des organismes financés par des régimes obligatoires de base ;

- ① « d) Des fonds comptables retraçant le financement de dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base ou du régime d'assurance chômage défini audit titre II ;
- ② « e) Des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;
- ③ « 5° Présentant la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos et faisant état de l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement. » ;
- ④ 3° L'article L.O. 111-5-1 est ainsi modifié :
- ⑤ a) Les mots : « au dernier exercice clos et » sont supprimés ;
- ⑥ b) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :
- ⑦ « Pour la préparation du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, les organismes gestionnaires d'un régime obligatoire de protection sociale doivent transmettre au ministre chargé de la sécurité sociale les données dont ils disposent concernant les recettes et dépenses relatives au dernier exercice clos. » ;
- ⑧ 4° L'article L.O. 111-7-1 est ainsi modifié :
- ⑨ a) Le premier alinéa du I est supprimé ;
- ⑩ b) Le premier alinéa du III est supprimé ;
- ⑪ c) Après le même III, il est inséré un III *bis* ainsi rédigé :
- ⑫ « III *bis*. – Dans la loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, l'approbation des tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, du régime général, du régime d'assurance chômage défini au titre II du livre IV de la cinquième partie du code du travail, des organismes concourant au financement de ces régimes, celle des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées au titre de cet exercice, celle des montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ainsi que celle des montants correspondant à l'amortissement de leur dette font l'objet d'un vote unique. »

- ④③ II. – L'article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ④④ « La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, détaillées par secteurs, relatifs à l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de financement de la sécurité sociale de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. »

TITRE III

CONSOLIDER L'INFORMATION ET LES MOYENS DE CONTRÔLE DES COMMISSIONS CHARGÉES DES AFFAIRES SOCIALES

CHAPITRE I^{ER}

Renforcer l'accès du Parlement aux données utiles au pilotage de la sécurité sociale

Article 12

- ① L'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est complété par un VI ainsi rédigé :
- ② « VI. – Les données servant aux tableaux et graphiques contenus dans les annexes prévus aux I à IV et au 2° du V sont rendues accessibles aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sur leur demande, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

Article 13

Le premier alinéa de l'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée : « Les données demandées doivent le cas échéant leur être rendues accessible, sous forme électronique, dans un standard ouvert aisément réutilisable et exploitable par un système de traitement automatisé. »

Article 14

- ① La section 4 du chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale est complétée par un article L.O. 111-10-3 ainsi rédigé :
- ② « *Art. L.O. 111-10-3.* – Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la sécurité sociale peuvent demander à tout organisme de sécurité sociale la production d'un rapport relatif à l'évaluation de l'impact financier de l'évolution d'une ou plusieurs dispositions législatives encadrant des prestations légalement servies.
- ③ « La demande peut être faite par le président de la commission, le président de la mission mentionnée à l'article L.O. 111-10, ainsi que par leurs rapporteurs.
- ④ « La communication de ce rapport se fait dans un délai raisonnable au regard de la difficulté de consolider les informations et simulations nécessaires. »

CHAPITRE II

Adapter le rôle de la Cour des comptes au nouveau calendrier social

Article 15

- ① Le premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières est ainsi modifié :
- ② 1° La première phrase est complétée par les mots : « conjoint au dépôt du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale » ;
- ③ 2° La dernière phrase est supprimée.

Article 16

À la deuxième phrase de l'article L.O. 132-3-1 du code des juridictions financières, après le mot : « communiquées », sont insérés les mots : « dans un délai de huit mois après la formulation de la demande ».

CHAPITRE III

Rendre public l'avis du Conseil d'État sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale

Article 17

L'article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale est complété par une phrase ainsi rédigée : « Y est joint l'avis du Conseil d'État sur ce projet de loi. »

TITRE IV

ASSURER LA SOUTENABILITÉ DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Article 18

- ① I. – Le I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ③ « La prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir est positif ou nul. Le rapport présente les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat. Toutefois, il peut être dérogé à la règle fixée à la première phrase du présent alinéa si le rapport contient une déclaration de situation de circonstances exceptionnelles, en application du IV de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques ; le cas échéant, le rapport précise à l'issue duquel des dix prochains exercices le solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours audit exercice redeviendra positif ou nul ainsi que les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat. » ;
- ④ 2° À la fin du second alinéa, les mots : « relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » sont remplacés par le mot : « précitée ».

- ⑤ II. – La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est ainsi modifiée :
- ⑥ 1° L'article 14 est ainsi modifié :
- ⑦ a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. » ;
- ⑧ b) Le second alinéa est ainsi rédigé :
- ⑨ « Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lors de leur transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année déposés à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt. » ;
- ⑩ 2° Le B du IV de l'article 23 est ainsi rédigé :
- ⑪ « B. — L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, et le rapport prévu à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale annexé au premier projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant la publication de cet avis peuvent déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus. »

TITRE V

DISPOSITIONS FINALES

Article 19

- ① I. – Les articles 4, 7, 9, 10, 12, 13, 14, 16 et 17 sont applicables à compter des lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2023.
- ② II. – Les articles 1^{er}, 2, 3, 5, 6, 8, 11 et 15 sont applicables à compter des lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2025.

- ③ III. – L'article 18 s'applique à partir du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, pour lequel la règle définie au 1° du I du même article 18 concerne les exercices 2024 à 2028.