



N° 2031

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 janvier 2005.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

relative aux lois de financement de la sécurité sociale,

(Renvoyée à la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉE

PAR M. YVES BUR

Député.

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

Il faut se féliciter que le Gouvernement ait affirmé sa volonté de réformer la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale : après les premières annonces et études engagées par M. Jean-François Mattei, M. Philippe Douste-Blazy et M. Xavier Bertrand ont pris l'engagement de mener à bien cette réforme en 2005, dans le prolongement de la réforme de l'assurance maladie votée l'été dernier par le Parlement.

Cette réforme est indispensable. Deux propositions de loi organique l'ont déjà démontré : celle de notre ancien collègue, M. Jean-Pierre Delalande, déposée le 30 mai 2001, et celle déposée au Sénat par l'ancien rapporteur pour les recettes et l'assurance maladie de la loi de financement, M. Charles Descours, le 11 avril 2001.

Dans le contexte actuel, une nouvelle proposition de loi est indispensable. Le Parlement, et au premier rang l'Assemblée nationale, doit indiquer clairement et publiquement comment il entend voter les projets de loi de financement de la sécurité sociale et contrôler leur application par le Gouvernement. Cette démarche est donc complémentaire de celle engagée par le Gouvernement : il s'agit d'une participation constructive au débat.

*

La loi constitutionnelle du 22 février 1996 a posé le principe de l'examen par le Parlement des comptes de la sécurité sociale. Il s'agissait de donner de nouveaux pouvoirs au Parlement en matière de finances sociales, pour lui permettre de prendre ses responsabilités dans les politiques de maîtrise des dépenses et des déficits de la sécurité sociale, sans dessaisir les partenaires sociaux de la gestion des caisses de sécurité sociale.

La loi organique du 22 juillet 1996 a précisé le contenu de la loi de financement et les modalités de son examen parlementaire. Avant le dixième exercice du genre, il est toutefois nécessaire de corriger un certain nombre d'imperfections de procédure et de contenu qui se sont révélées au fil des débats parlementaires successifs, compte tenu notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel sur les finances sociales.

Parallèlement à la loi de finances et avec la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il faut aussi se donner les moyens d'avoir une vision globale des finances publiques, en transposant à la sécurité sociale la démarche objectifs-résultats-performance qui avait déjà été instituée pour la sécurité sociale en 1996 avec les conventions d'objectifs et de gestion.

N'attendons pas quarante ans, comme pour les lois de finances, avant de modifier le texte organique qui régit les lois de financement de la sécurité sociale. Profitons dès à présent des synergies qui peuvent résulter de la mise en œuvre de la LOLF afin d'optimiser la gestion de la sécurité sociale. Il sera ainsi possible de consolider sur des bases solides la réforme de l'assurance maladie engagée par le Gouvernement.

*

La présente proposition de loi organique, qui s'inspire du modèle de la LOLF en la transposant à la spécificité de la sécurité sociale, s'articule autour des quatre axes suivants, déjà exposés dans le cadre du rapport pour avis fait au nom de la Commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 :

1. – Eviter les dépassements des objectifs de dépenses

L'ONDAM a perdu beaucoup de crédibilité car il est systématiquement dépassé et ces dépassements sont purement et simplement effacés, avant même d'être devenus définitifs, depuis qu'a été instaurée en 2000 la technique du rebasage, consistant à calculer l'objectif de l'année $n + 1$ à partir de la prévision d'exécution de l'année n et non à partir de l'objectif voté par le Parlement.

Au niveau des principes et indépendamment des mécanismes de régulation – qui ne relèvent pas d'une loi organique –, il faut que cesse cette remise en cause des votes du Parlement. Ce qui a été voté ne disparaît pas, mais il faut en tenir compte sous la forme de « reports », en trouvant des financements adéquats ou des redéploiements à opérer par rapport à d'autres dépenses.

C'est pourquoi, si les perspectives d'exécution de la loi de financement jusqu'à la fin de l'année ne permettent pas d'envisager le respect des objectifs de dépenses, il doit être tenu compte des dépassements éventuels dans le plus prochain projet de loi de financement, dans le respect d'engagements pluriannuels. Les éventuels surplus doivent être affectés au désendettement de la sécurité sociale, ou à la mise en réserve de recettes à son profit.

Tout en conservant une certaine souplesse et sans mettre en place de « maîtrise comptable », un tel dispositif permettrait tout de même de mettre fin à l'automatisme du rebasage de l'ONDAM.

2. – Affirmer des principes de bonne gestion financière de la sécurité sociale

Le *principe de sincérité budgétaire* doit être transposé aux lois de financement de la sécurité sociale. Il s'agit d'une garantie de transparence du débat démocratique sur la sécurité sociale. Il doit être complété par des règles relatives à la comptabilité des organismes de sécurité sociale.

Le *caractère infrannuel* (avec la création de décrets d'avances) *et pluriannuel* (pour se donner, sur quatre ans, des objectifs d'équilibrage financier qui ne peuvent pas être atteints en une année) des lois de financement doit être affirmé, sur le modèle des lois de finances. Il sera ainsi possible de disposer d'un cadre temporel cohérent avec le programme de stabilité des finances publiques, et de dégager des marges de manœuvre significatives car on sait bien qu'une mesure de régulation des dépenses n'a pas d'effet immédiat en matière sociale.

Le *principe d'équilibre* doit trouver sa traduction par le vote d'un tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Le Parlement doit en effet se prononcer explicitement par un vote sur le montant du déficit qu'il est prêt à assumer, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Au-delà d'un vote par branche pour l'ensemble des régimes

d'une part, le régime général d'autre part, il faut permettre au Parlement de débattre de la sécurité sociale des exploitants agricoles, après la disparition du BAPSA en loi de finances, et des travailleurs indépendants, avec la création du RSI. Le tableau d'équilibre pour l'année concernée pourrait donc se présenter sous la forme suivante :

	Prévisions de recettes	Objectifs de dépenses	Soldes
Régime général			
maladie			
AT/MP			
famille			
vieillesse			
Régime agricole			
RSI			
Autres régimes			
Total			
maladie			
AT/MP			
famille			
vieillesse			

Il est également important d'instaurer de véritables budgets annexes de la sécurité sociale retraçant, par un vote explicite en loi de financement de la sécurité sociale, les recettes et les dépenses des organismes créés pour concourir au financement des régimes obligatoires de base (FSV, FRR, FFIPSA, CNSA) et pour apurer leur dette (en intégrant ainsi la CADES au champ des lois de financement). De même, tous les fonds isolant certaines dépenses de sécurité sociale (les fonds médicaux, hospitaliers, amiante,...) doivent aussi relever explicitement de la loi de financement, qui prévoit déjà aujourd'hui pour la plupart le vote de leur dotation annuelle de financement. Il sera ainsi mis fin à toute tentative de débudgétisation de dépenses sociales. Le Parlement devrait se prononcer sur un tableau d'équilibre global :

	Ressources	Charges	Soldes
A. Fonds de financement			
FSV			
FFIPSA			
CNSA			
B. Fonds financiers			
CADES			
FRR			
C. Fonds de dépenses			
ONIAM			
FIVA			
FCAATA			
FAQSV			
FMES			
...			

3. – Donner plus de contenu et de sens aux lois de financement de la sécurité sociale

Il faut donner plus de substance à ce qui est voté par le Parlement en loi de financement, en définissant beaucoup plus précisément les agrégats : instaurer un monopole du projet de loi de financement de la sécurité sociale sur toute disposition impactant de manière significative les recettes et dépenses sociales et définir des objectifs, projets et indicateurs de performances pour les différents sous-objectifs de dépenses.

Chaque objectif de dépenses par branche doit comprendre un ensemble de *sous-objectifs* concourant à la prise en charge de risques sociaux. Sur le modèle de la LOLF, des sous-objectifs pourraient regrouper les dépenses auxquelles seront associés des objectifs précis, définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation. Il sera ainsi notamment possible d'avoir un support organique pour « médicaliser l'ONDAM ». Cette tâche de définition de sous-objectifs est certes techniquement ardue, mais il s'agit justement de saisir cette occasion pour mieux définir la pertinence des actions prises en charge par la solidarité nationale.

Il serait également souhaitable d'élargir le champ matériel du texte et du débat aux mesures d'organisation structurelle de la sécurité sociale et de gestion du risque, y compris par les régimes complémentaires, car ces dispositions sont des moyens d'atteindre un équilibre financier. Pour cela, il faudrait *redéfinir de manière moins stricte qu'aujourd'hui la notion de cavalier social*. Il s'agirait d'une disposition favorable au débat parlementaire.

4. – Renforcer les droits du Parlement

La LOLF a renforcé les *pouvoirs d'information et de contrôle* des membres du Parlement en matière financière. Il convient d'étendre ces dispositions au suivi des lois de financement de la sécurité sociale. Pour cela, il faudrait renforcer la pertinence des annexes explicatives jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale, tout en donnant la possibilité aux parlementaires de demander la création d'annexes générales à vocation informative, sur le modèle des « jaunes » – possibilité aujourd'hui refusée par le Conseil constitutionnel en application de la loi organique du 22 juillet 1996.

Le *droit d'amendement* des parlementaires, traditionnellement limité par l'article 40 de la Constitution, va pouvoir s'exercer de manière plus souple dans le cadre des lois de finances, par la possibilité d'assurer des compensations entre programmes d'une même mission. Il est indispensable que les parlementaires disposent de la même faculté dans le cadre des projets de loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 1^{er} modifie les dispositions organiques actuelles régissant les lois de financement de la sécurité sociale.

*

Le nouvel article *L.O. 111-3* du code de la sécurité sociale précise le contenu des lois de financement : il liste les catégories de recettes (II) et de dépenses (III), détaillées par sous-objectif (B. du III). Il prévoit la création de budgets annexes de la sécurité sociale (IV), pour les différents fonds de financement. Il reprend les dispositions actuelles relatives aux plafonds de trésorerie (V).

Le nouvel article *L.O. 111-4* pose les principes de sincérité budgétaire (I) et comptable (II) des lois de financement. A cet effet, il envisage les hypothèses de dépassement des objectifs de dépenses en cours d'année.

Le nouvel article *L.O. 111-5* fixe les domaines obligatoires, exclusifs et partagés des lois de financement, initiales et rectificatives (I et III). Il crée l'équivalent d'une « loi de règlement » de la sécurité sociale (I), pour la dernière année écoulée. Il élargit le champ des cavaliers sociaux (8° du II).

Le nouvel article *L.O. 111-6* liste les annexes qui doivent être jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale. Il supprime notamment le rapport annexé, qui est dénué de toute portée normative selon le Conseil d'Etat. Il introduit une démarche de performance, avec des indicateurs de résultats par sous-objectifs, sur le modèle de la LOLF.

Le nouvel article *L.O. 111-7* reprend les dispositions actuelles relatives aux délais d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par le Parlement. Il cale la date de dépôt du projet sur celle du projet de loi de finances, pour faciliter la coordination et la cohérence des deux textes.

Le nouvel article *L.O. 111-8* organise l'examen parlementaire du texte. Il prévoit de limiter le nombre de votes (I), grâce aux tableaux d'équilibre qui synthétiseront les données. Il assouplit les conditions d'application de l'article 40 de la Constitution en matière d'objectifs de dépenses (II).

Le nouvel article *L.O. 111-9* précise et renforce les dispositions relatives aux pouvoirs d'information et de contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale : questionnaires parlementaires (I), pouvoirs des rapporteurs et des missions d'évaluation et de contrôle (II), rôle d'assistance de la Cour des comptes au moyen de la certification des comptes de la sécurité sociale (III).

Le nouvel article *L.O. 111-10* prévoit une procédure de décret d'avance en cas de dépassement en cours d'année de l'ONDAM (I) et des plafonds d'avances de trésorerie (II), avec avis préalable obligatoire des commissions parlementaires compétentes.

L'article 2 modifie l'article 48 de la LOLF (I) pour intégrer, au sein du *débat d'orientation budgétaire*, les évolutions des finances sociales. Il s'agit d'une mise en cohérence avec l'article 52 de la LOLF sur les prélèvements obligatoires, ainsi qu'avec la pratique actuelle du Sénat. Il modifie également l'article L. 111-11 du code de la sécurité sociale (II), prévoyant la transmission des propositions d'évolution des charges et des produits des caisses d'assurance maladie, car la date du 30 juin est trop tardive pour être utile à la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

L'article 3 abroge les dispositions actuellement en vigueur concernant la comptabilité de la sécurité sociale, qui sont élevées au niveau organique.

L'article 4 prévoit une application des nouvelles dispositions dès le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

PROPOSITION DE LOI ORGANIQUE

Article 1^{er}

Le chapitre premier *bis* du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale est ainsi rédigé :

« CHAPITRE I^{er} BIS

« **Lois de financement de la sécurité sociale**

« Section I

« **Contenu et présentation des lois de financement**

« Art. L.O. 111-3. – I. – Dans les conditions et sous les réserves prévues par le présent chapitre, la loi de financement de la sécurité sociale détermine, pour une année donnée, les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, ainsi que les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale qui en résulte. Elle tient compte d'un équilibre économique pluriannuel, ainsi que des orientations des politiques de sécurité sociale et des résultats qu'elle détermine.

« Ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale la loi de financement de l'année et les lois de financement rectificatives.

« II. – La loi de financement décrit, pour une année, l'ensemble des recettes affectées au financement des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Ces recettes comprennent :

« 1° Des cotisations sociales, qu'elles soit effectives, fictives ou prises en charge par le budget de l'Etat ou un tiers ;

« 2° Des impositions et taxes affectées ;

« 3° Des versements d'organismes publics et privés ;

« 4° Des produits résultant des opérations de trésorerie ;

« 5° Des revenus divers et produits exceptionnels.

« III. – A. – Les dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale dont la loi de financement fixe les objectifs sont regroupées par branche, correspondant à des catégories de risques sociaux pris en charge. Ces dépenses comprennent :

« 1° Des prestations sociales, légales et extralégales, et allocations diverses ;

« 2° Des dépenses de personnel et de fonctionnement ;

« 3° Des dépenses d'investissement ;

« 4° Des charges financières ;

« 5° Des transferts à des organismes publics et privés ;

« 6° Des charges diverses et exceptionnelles.

« L'objectif national de dépenses d'assurance maladie regroupe les dépenses remboursées par les régimes obligatoires de base au titre des risques maladie, maternité, accidents du travail et maladies professionnelles.

« Une ou plusieurs missions spécifiques regroupent les dépenses qui ne peuvent pas être imputées spécifiquement à une branche.

« B. – Les dépenses, au sein des branches, de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et des missions spécifiques, sont réparties en sous-objectifs, auxquels sont associés des orientations précises, définies en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des résultats attendus et faisant l'objet d'une évaluation.

« La définition du périmètre des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale.

« IV. – Des budgets annexes de la sécurité sociale retracent, dans les conditions prévues par une loi de financement de la sécurité sociale, les recettes et les dépenses des organismes qui participent au financement des régimes obligatoires de base, apurent leur endettement ou mettent en réserve des recettes à leur profit, ainsi que des organismes destinés à financer des dépenses spécifiques relevant d'un régime obligatoire de base.

« La création d'un budget annexe et l'affectation d'une recette à un budget annexe de la sécurité sociale ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de financement. Sauf dispositions contraires prévues par une loi de financement, le solde de chaque budget annexe est reporté sur l'année suivante.

« V. – La loi de financement de l'année fixe, pour chaque régime obligatoire de base ou budget annexe de la sécurité sociale qui peut légalement recourir à des ressources non permanentes, les limites dans lesquelles ses besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources en cours de gestion.

« *Art. L.O. III-4. – I.* – La loi de financement présente de façon sincère l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Leur sincérité s'apprécie compte tenu des informations disponibles et des prévisions qui peuvent raisonnablement en découler.

« Chacune des dispositions d'un projet de loi de financement affectant les recettes ou les dépenses de la sécurité sociale fait l'objet d'une évaluation chiffrée de son incidence au titre de l'année considérée et, le cas échéant, des années suivantes.

« Sous réserve de l'article L.O. 111-10, lorsque des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire sont susceptibles d'affecter, dans le courant de l'année, les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base et des budgets annexes de la sécurité sociale, les

conséquences de chacune d'entre elles sur l'équilibre financier de la sécurité sociale doivent être évaluées et autorisées dans la plus prochaine loi de financement afférente à cette année.

« Si les perspectives d'exécution de la loi de financement jusqu'à la fin de l'année ne permettent pas d'envisager le respect des objectifs de dépenses, il est tenu compte des dépassements éventuels dans le plus prochain projet de loi de financement afférent à l'année concernée. Dans le respect du cadrage pluriannuel, les dépenses supplémentaires sont reportées sur le même sous-objectif pour l'année suivante. Les éventuels excédents de recettes sur les dépenses sont affectés aux organismes créés pour apurer l'endettement des régimes obligatoires de base ou mettre en réserve des recettes à leur profit.

« II. – Les comptes de la sécurité sociale doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de sa situation financière.

« Les régimes obligatoires de base et les organismes qui participent à leur financement appliquent un plan comptable unique fondé sur le principe de la constatation des droits et obligations. En outre, ils mettent en œuvre une comptabilité destinée à analyser leurs coûts.

« Les règles applicables à la comptabilité de la sécurité sociale ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. Elles sont arrêtées dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale.

« Les comptables chargés de la tenue et de l'établissement des comptes des régimes obligatoires de base et des organismes qui participent à leur financement veillent au respect des principes et règles mentionnés au présent II. Ils s'assurent notamment de la sincérité des enregistrements comptables et du respect des procédures.

« *Art. L.O. 111-5.* – La loi de financement de l'année comprend deux parties distinctes.

« I. – Dans la première partie, afférente à la dernière année écoulée, elle :

« 1° Arrête le montant définitif des recettes et des dépenses de la sécurité sociale se rapportant à cette année, ainsi que les soldes qui en découlent ;

« 2° Arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de cette année, présenté dans un tableau de financement ;

« 3° Arrête le montant définitif des recettes et des dépenses des budgets annexes de la sécurité sociale se rapportant à cette année exercice, ainsi que les soldes qui en découlent.

« II. – Dans la seconde partie, afférente à l'année à venir, elle :

« 1° Comporte toutes dispositions relatives aux recettes et aux dépenses de la sécurité sociale qui affectent directement les conditions générales de son équilibre financier, pour l'année considérée et les années ultérieures ;

« 2° Comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes à la sécurité sociale ;

« 3° Comporte, dans un état annexé, l'évaluation de chacune des catégories de recettes affectées, par branche, aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, ainsi qu'aux budgets annexes ;

« 4° Fixe, pour les régimes obligatoires de base, par branche et mission, les objectifs de dépenses, ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

« 5° Arrête les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale, présentées dans un tableau d'équilibre pour l'année considérée et les trois années suivantes ;

« 6° Fixe, par budget annexe de la sécurité sociale, les recettes, les dépenses et le solde qui en résulte ;

« 7° Comporte les autorisations et limites relatives à la trésorerie de la sécurité sociale prévues au V de l'article L.O. 111-3 et évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à la réalisation de l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement ;

« 8° Peut :

« a) Comporter des dispositions relatives à la gestion des risques sociaux par les régimes obligatoires de base, les régimes complémentaires ou les budgets annexes de la sécurité sociale, ou modifiant substantiellement leurs modalités d'organisation interne ;

« b) Comporter toutes dispositions relatives à l'information et au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement ;

« c) Comporter toutes dispositions relatives à la comptabilité et à la trésorerie de la sécurité sociale.

« III. – La loi de financement de l'année doit comporter les dispositions prévues au I et aux 3° à 7° du II.

« La loi de financement rectificative doit comporter les dispositions prévues aux 3° à 6° du II.

« Seule une loi de financement rectificative peut, en cours d'année, modifier les dispositions prévues aux 1° à 7° du II. Le cas échéant, elle ratifie les modifications apportées par décret aux objectifs et limites fixés par la dernière loi de financement.

« La loi de financement de l'année peut tenir lieu de loi de financement rectificative.

« *Art. L.O. 111-6. – I. – Sont joints au projet de loi de financement de l'année :*

« 1° Un rapport sur la situation et les perspectives financières de la sécurité sociale. Il comprend notamment la présentation des hypothèses, des méthodes et des résultats des projections sur la base desquels est établi le projet de loi de financement de l'année. Il présente et explicite les perspectives d'évolution, pour les quatre années suivant celle du dépôt du projet de loi de financement, des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des

régimes obligatoires de base. Il est complété par un bilan de l'état sanitaire et social de la population ;

« 2° Une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation pour la dernière année achevée, l'année en cours et l'année considérée, par régime et organisme bénéficiaires, des recettes de la sécurité sociale ;

« 3° Des annexes explicatives développant, pour l'année en cours et l'année considérée, par sous-objectifs, les dépenses de la sécurité sociale mentionnées au B. du III de l'article L.O. 111-3. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque sous-objectif précisant :

« a) La présentation du périmètre d'intervention, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les quatre années à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;

« b) La justification de l'évolution des dépenses par rapport aux dépenses constatées de l'année antérieure et par rapport aux objectifs de dépenses fixés par la loi de financement de l'année en cours, en indiquant leurs perspectives d'évolution ultérieure et en précisant l'impact de toute mesure nouvelle proposée ;

« 4° Des annexes explicatives développant pour l'année en cours et l'année considérée, pour chaque budget annexe de la sécurité sociale, les recettes ainsi que les dépenses. Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 3° ;

« 5° Des annexes explicatives, développant, par sous-objectif, le montant définitif des dépenses de la sécurité sociale mentionnées au B. du III de l'article L.O. 111-3 constatées pour la dernière année achevée, en indiquant les écarts avec les prévisions des lois de financement de l'année considérée ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de financement. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chaque sous-objectif précisant :

« a) Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés ;

« b) La justification des dépassements des dépenses éventuellement constatés, en précisant, le cas échéant, l'origine de ces dépassements ;

« 6° Des annexes explicatives développant, pour chaque budget annexe de la sécurité sociale, le montant définitif des recettes et des dépenses constatées pour la dernière année achevée. Ces annexes sont accompagnées du rapport annuel de performances de chacun d'entre eux, dans les conditions prévues au 6° ;

« 7° Une annexe explicative comportant la liste des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ;

« 8° Une annexe explicative analysant les changements de périmètre et de présentation des recettes et des dépenses de la sécurité sociale, précisant leurs effets sur l'équilibre financier de chaque régime ou organisme concerné ;

« 9° Une annexe explicative présentant, par risque, l'ensemble des moyens (dépenses et avantages fiscaux et sociaux) alloués en loi de financement, en loi de finances, par les régimes d'assurance, par les collectivités locales et par la protection sociale complémentaire ;

« 10° Des annexes générales prévues par les lois et règlements destinées à l'information et au contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement.

« II. – Sont joints à tout projet de loi de financement rectificative :

« 1° Un rapport présentant les évolutions de la situation financière de la sécurité sociale justifiant les dispositions qu'il comporte ;

« 2° Une annexe explicative détaillant les modifications des objectifs de dépenses proposées ;

« 3° Des tableaux récapitulant les modifications intervenues par voie réglementaire et relatives aux dépenses ou à la trésorerie de l'année en cours.

« *Section II*

« ***Examen et vote des projets de loi de financement***

« *Art. L.O. 111-7.* – Le projet de loi de financement de l'année, y compris les documents prévus à l'article L.O. 111-6, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et distribué au plus tard le premier mardi d'octobre de l'année qui la précède. Il est immédiatement renvoyé à l'examen de la commission chargée des affaires sociales.

« L'Assemblée nationale doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de trente-cinq jours après le dépôt d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

« Le Sénat doit se prononcer, en première lecture, dans un délai de quinze jours après avoir été saisi.

« Si l'Assemblée nationale n'a pas émis un vote en première lecture sur l'ensemble du projet dans le délai prévu au premier alinéa, 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.

« 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 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 est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.

« Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de soixante-dix jours après le dépôt du projet, les dispositions de ce dernier peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

« *Art. L.O. 111-8.* – I. – Les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale sont votés globalement dans un tableau d'équilibre.

« L'objectif national de dépenses d'assurance maladie fait l'objet d'un vote unique séparé.

« Les recettes et les dépenses des budgets annexes de la sécurité sociale sont votées globalement dans un tableau d'équilibre.

« II. – Au sens des articles 34 et 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux objectifs de dépenses, de la branche, de la mission ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

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

« Les amendements formulés par les membres du Parlement qui ne sont conformes aux dispositions du présent chapitre sont déclarés irrecevables par les instances parlementaires compétentes.

« *Section III*

« ***Contrôle de l'application des lois de financement***

« *Art. L.O. 111-9.* – I. – En vue de l'examen et du vote du projet de loi de financement de l'année, et sans préjudice de toute autre disposition relative à l'information et au contrôle du Parlement, les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales et les autres commissions concernées adressent des questionnaires au Gouvernement avant le 10 juillet de chaque année. Celui-ci y répond par écrit au plus tard le 8 octobre.

« II. – Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales suivent et contrôlent l'application des lois de financement de la sécurité sociale auprès des administrations de l'Etat, des organismes de sécurité sociale et de mutualité sociale agricole, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents, et procèdent à l'évaluation permanente de ces lois. Cette mission d'évaluation et de contrôle est confiée à leur président, aux membres du Parlement qui ont la charge de présenter, en leur nom, le rapport sur les projets de loi de financement et, pour un objet et une durée déterminés, à un ou plusieurs membres d'une de ces commissions obligatoirement désignés par elle à cet effet. A cet effet, ils procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place, et à toutes auditions qu'ils jugent utiles.

« Tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis.

« Les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par les commissions chargées des affaires sociales dans chaque assemblée ont l'obligation de s'y soumettre. Elles sont déliées du secret professionnel sous les réserves prévues à l'alinéa précédent.

« Lorsque, dans le cadre d'une mission d'évaluation et de contrôle, la communication des renseignements demandés ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte.

« Lorsqu'une mission d'évaluation et de contrôle donne lieu à des observations notifiées au Gouvernement, celui-ci y répond, par écrit, dans un délai de deux mois.

« III. – La mission d'assistance du Parlement confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution comporte notamment :

« 1° L'obligation de répondre aux demandes d'assistance formulées par les commissions chargées des affaires sociales dans chaque assemblée dans le cadre des missions d'évaluation et de contrôle prévues au II ;

« 2° La réalisation de toute enquête demandée par les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales sur la gestion des services ou organismes qu'elle contrôle. Les conclusions de ces enquêtes sont obligatoirement communiquées dans un délai de huit mois après la formulation de la demande à la commission dont elle émane, qui statue sur leur publication ;

« 3° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de financement de l'année, relatif aux résultats de l'exécution de la dernière année achevée et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par sous-objectif l'exécution des dépenses ;

« 4° La certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de la sécurité sociale. Cette certification est annexée au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année et accompagnée du compte rendu des vérifications opérées à cet effet ;

« 5° Le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt de tout projet de loi de financement sur les modifications opérées par voie administrative dont la ratification est demandée dans ledit projet de loi de financement.

« Les rapports visés aux 3° et 5° du III sont, le cas échéant, accompagnés des réponses des ministres concernés.

« *Art. L.O. III-10. – I. –* En cas d'urgence ou si des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire affectent directement l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, des décrets d'avance pris après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales peuvent prévoir une augmentation de cet objectif, à condition de ne pas remettre en cause les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale définies par la dernière loi de financement. Le montant cumulé des nouvelles dépenses ne peut excéder 1 % du total de l'objectif fixé par la loi de financement de l'année.

« Les commissions chargées des affaires sociales de chaque assemblée font connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur 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.

« La ratification des modifications apportées, sur le fondement des deux alinéas précédents, aux objectifs de dépenses fixés par la dernière loi de financement de la sécurité sociale est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement afférent à l'année concernée.

« II. – En cas d'urgence, les limites prévues au V de l'article L.O. 111-3 peuvent être relevées par décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'Etat et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales.

« Les commissions chargées des affaires sociales de chaque assemblée font connaître leur avis au Président de la République dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur 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.

« La ratification de ce décret est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement afférent à l'année concernée. »

Article 2

I. – L'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances est ainsi modifié :

1° Dans le premier alinéa, après le mot : « finances » sont insérés les mots : « et du projet de loi de financement de la sécurité sociale » ;

2° Dans le troisième alinéa (2°), les mots : « et budgétaire » sont remplacés par les mots : « , budgétaire et de sécurité sociale » ;

3° Après l'avant-dernier alinéa (4°) sont insérés deux paragraphes ainsi rédigés :

« 5° Une évaluation à moyen terme des recettes et des dépenses de la sécurité sociale ;

« 6° La liste des sous-objectifs et des indicateurs de performances associés à chacun d'entre eux, envisagés pour le projet de loi de financement de l'année suivante. »

II. – Dans la première phrase du premier alinéa de l'article L. 111-11 du code de la sécurité sociale, la date : « 30 juin » est remplacée par la date : « 1^{er} juin ».

Article 3

L'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale est abrogé.

Article 4

Les dispositions du chapitre premier *bis* du titre premier du livre premier du code de la sécurité sociale, en vigueur à la date de publication de la présent loi organique, demeurent applicables aux lois de financement de la sécurité sociale afférentes à l'année 2005.

N° 2031 – Proposition de loi *relative aux* lois de financement de la sécurité sociale (Yves Bur)

Composé et imprimé pour l'Assemblée nationale par JOUVE
11, bd de Sébastopol, 75001 PARIS

Prix de vente : 0,75 €
ISBN : 2-11-118931-6
ISSN : 1240 – 8468

En vente à la Boutique de l'Assemblée nationale
4, rue Aristide Briand - 75007 Paris - Tél : 01 40 63 61 21