

Finances sociales

Leçon 2 : Les lois de financement de la Sécurité sociale

Anne-Claire DUFOUR

Table des matières

Section 1. La naissance des lois de financement de la Sécurité sociale.....	p. 2
§1. Les facteurs expliquant la création des LFSS.....	p. 2
A. La « publicisation » des finances sociales.....	p. 2
B. L'échec du système de régulation issu des ordonnances de 1967.....	p. 3
§2. La montée en puissance de l'intervention parlementaire.....	p. 3
A. Des interventions éparpillées.....	p. 4
B. Une information renforcée.....	p. 4
C. Des tentatives de consécration du pouvoir parlementaire.....	p. 4
§3. La réforme constitutionnelle du 22 février 1996.....	p. 5
A. Une étape décisive.....	p. 5
B. La cohabitation avec les lois de finances.....	p. 6
Section 2. Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale.....	p. 8
§1. Le contenu obligatoire des lois de financement initiales.....	p. 8
A. Les dispositions obligatoires relatives aux recettes.....	p. 8
1. La rectification et la prévision du montant des recettes.....	p. 8
2. L'absence de compensation des diminutions législatives de recettes.....	p. 10
3. L'autorisation de recourir à des ressources non permanentes.....	p. 11
B. Les dispositions obligatoires relatives aux dépenses.....	p. 11
1. Les objectifs de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.....	p. 11
2. Les objectifs des organismes concourant au financement des régimes obligatoires.....	p. 12
3. Les objectifs des organismes chargés de l'amortissement de la dette et de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires.....	p. 12
§2. Le contenu facultatif des lois de financement et la lutte contre les « cavaliers sociaux ».....	p. 12
§3. Les lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale.....	p. 13
Section 3. Les conditions d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale.....	p. 15
§1. Les règles de discussion et d'adoption des LFSS.....	p. 15
A. Les délais de dépôt et d'adoption.....	p. 15
B. Le recours à l'article 49 alinéa 3.....	p. 15
C. L'encadrement des marges de manœuvre des parlementaires.....	p. 16
D. Les prérogatives des commissions parlementaires en charge des affaires sociales.....	p. 16
§2. Les informations à la disposition des parlementaires.....	p. 17
A. Les annexes au projet de loi de financement de la Sécurité sociale.....	p. 17
B. L'assistance de la Cour des comptes.....	p. 18
1. La production d'un rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.....	p. 18
2. La production d'un rapport de certification.....	p. 19
3. L'assistance aux commissions parlementaires en charge des affaires sociales.....	p. 19

Les lois de financement de la Sécurité sociale (LFSS) sont apparues lors de la révision constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996. Les lois de financement de la Sécurité sociale s'inscrivent dans un mouvement de « publicisation » des finances de la Sécurité sociale.

En savoir plus : Les LFSS demeurent une spécificité française

« Si les LFSS se sont progressivement affirmées dans le débat public français, elles constituent à de nombreux égards un arrangement institutionnel propre à la France. En effet, les autres pays européens n'ont pas développé de lois spécifiques et dédiées aux finances sociales. Le HCFIPS a déjà eu l'occasion de souligner la spécificité française tendant à allouer à la sécurité sociale, dans le cadre des contributions publiques, des impôts et taxes affectés, démarche qui n'existe en dehors de la France qu'en Belgique. Les LFSS constituent ainsi un choix français, moyen permettant d'affirmer l'autonomie des finances sociales. Si les autres pays reconnaissent fréquemment cette autonomie soit par des financements dédiés soit, dans le cadre de dépenses décentralisées, par l'autonomie financière forte reconnue aux collectivités locales, force est de constater que cette reconnaissance ne passe pas par une loi financière spécifique. Dans le même esprit, les modes de pilotage des finances sociales empruntent des voies différentes et propres à chaque pays. »

Extrait du rapport du Haut Conseil du Financement de la Protection sociale, *Les lois de financement de la Sécurité sociale-Bilan et perspectives*, nov. 2019.

Leur contenu, à l'origine défini par la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, a ensuite été prévu par la loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 2 août 2005. Depuis le 1^{er} septembre 2022, les lois de financement de la Sécurité sociale sont définies par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022.

Les dispositions organiques (qui figurent aux [articles LO111-3 à LO111-10-2 du Code de la Sécurité sociale](#)) prévoient également les conditions dans lesquelles se déroulent la discussion puis l'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale.

Section 1. La naissance des lois de financement de la Sécurité sociale

Il est progressivement apparu nécessaire de confier au législateur des pouvoirs financiers en matière de Sécurité sociale. Jusqu'en 1996, le législateur a vu croître son pouvoir sur les finances de la Sécurité sociale. A l'occasion du « plan Juppé », la révision constitutionnelle du 22 février 1996 a institué les lois de financement de la Sécurité sociale.

§1. Les facteurs expliquant la création des LFSS

Plusieurs indices tendent à prouver que les finances sociales se sont progressivement « publicisées ». Parallèlement, les partenaires sociaux, auxquels avaient été confiées les décisions en la matière ne sont pas parvenus à maintenir l'équilibre financier des régimes.

A. La « publicisation » des finances sociales

- La généralisation de la Sécurité sociale.

Le système français de Sécurité sociale est fondé, à l'origine, sur les principes bismarckiens : cotisations assises sur les salaires, répartition de la cotisation entre l'employeur et le salarié, instauration d'un plafond de cotisations et gestion du système par les intéressés. Les droits sociaux sont ainsi étroitement liés à l'exercice d'une activité professionnelle. La logique qui prédomine dans les méthodes est celle de l'assurance.

En savoir plus : Les systèmes bismarckien et beverigien de protection sociale

Les systèmes de protection sociale se sont structurés autour de deux modèles : le modèle bismarckien (fondé sur la conception du chancelier Bismarck) et le modèle beveridgien (reposant sur les idées de Beveridge).

Les caractéristiques du système bismarckien :

A la fin du XIX^{ème} siècle sous l'impulsion du chancelier Bismarck, émergent en Allemagne un mécanisme d'assurances sociales dont les principales spécificités sont :

- une protection fondée uniquement sur le travail et sur la capacité des individus à s'ouvrir des droits grâce à leur activité professionnelle ;
- une protection obligatoire pour les seuls salariés dont le salaire est inférieur à un certain montant, donc pour ceux qui ne peuvent recourir à la prévoyance individuelle protection reposant sur une participation financière des ouvriers et des employeurs qui prend la forme de cotisations sociales ;
- des cotisations qui ne sont pas proportionnelles aux risques mais aux salaires
- une protection gérée par les salariés et les employeurs eux-mêmes.

Les caractéristiques du système beveridgien :

En 1942, à la demande du gouvernement britannique, l'économiste William Beveridge rédige un rapport sur le système d'assurance maladie et propose de le refonder selon les principes suivants :

- l'universalité de la protection sociale par la couverture de toute la population et de tous les risques sociaux ;
- l'uniformité des prestations en espèces, fondées plus sur les besoins que sur les revenus ;
- le financement par l'impôt ;
- l'unicité, avec la gestion étatique de l'ensemble de la protection sociale.

Or, l'histoire de la Sécurité sociale depuis 1945 montre un glissement vers un système différent, celui de l'universalité (principes de Beveridge).

Exemple

La création du fonds national de solidarité en 1956 permet d'assurer une prestation non contributive aux personnes âgées, le minimum vieillesse.

La loi du 4 juillet 1975 supprime, à compter de 1978, la condition d'activité professionnelle exigée pour le droit aux prestations familiales. De fait, cette condition faisait l'objet, depuis 1946, de multiples dérogations.

Le système de l'assurance volontaire (1967), puis de l'assurance personnelle (loi du 2 janvier 1978), constitue une première étape de la généralisation de l'assurance maladie. La création de la couverture maladie universelle (CMU) en 1999 déconnecte définitivement le droit à prestations de l'exercice d'une activité professionnelle.

- La fiscalisation des ressources de la Sécurité sociale (que nous étudierons dans la leçon n° 5).

Cette fiscalisation était manifeste avant même l'existence des lois de financement, puisqu'en 1996, plus de 30 % des recettes étaient constituées d'impôts et taxes affectés, des cotisations fictives et des contributions publiques.

B. L'échec du système de régulation issu des ordonnances de 1967

Les ordonnances Jeanneney de 1967 avaient confié aux partenaires sociaux le soin de veiller au rétablissement de l'équilibre des comptes sociaux. Le système n'a pas fonctionné en période de crise économique durable.

L'intervention du Parlement devenait d'autant plus nécessaire que « *les partenaires sociaux refusaient de prendre leur responsabilité en matière d'équilibre financier des régimes* ».

Le régime général connaît ainsi un déficit ininterrompu depuis 1989.

§2. La montée en puissance de l'intervention parlementaire

Avant l'instauration des lois de financement de la Sécurité sociale, le Parlement disposait déjà de quelques pouvoirs décisionnels et de différentes informations. Cela ne semblait pas lui suffire comme le montre la proposition formulée par le président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale qui vise à créer une loi financière propre aux régimes de Sécurité sociale.

A. Des interventions éparpillées

Avant même l'instauration des lois de financement, le Parlement n'était pas totalement incompétent à l'égard des finances sociales :

- l'article 34 de la Constitution lui réserve le pouvoir de déterminer, parmi les principes fondamentaux de la Sécurité sociale, le régime financier des organismes de protection sociale. Selon une décision du Conseil constitutionnel du 20 janvier 1961, les ressources et charges de ces organismes entrent dans le champ des dispositions de [l'article 40 de la Constitution](#) ;
- [l'article 34 de la Constitution](#) confie également au Parlement le pouvoir de voter le taux et l'assiette des impositions de toutes natures, et donc de celles perçues au profit de la Sécurité sociale ;
- la création du budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) laisse au Parlement la faculté de voter l'intégralité des ressources et des charges d'un régime de protection sociale ;
- les lois de finances font apparaître les subventions de l'Etat aux régimes spéciaux, ou les remboursements d'exonérations de cotisations ;
- lors de l'examen de textes législatifs, et en particulier les projets de loi portant diverses mesures d'ordre social, le Parlement est régulièrement conduit à se prononcer sur les dispositions influant directement sur le niveau de la protection sociale.

Cependant, il est très difficile de mesurer pleinement les conséquences de ces différentes interventions et les comptes des régimes de Sécurité sociale n'étaient pas appréhender de façon globale.

B. Une information renforcée

Avant l'instauration des lois de financement, le Parlement disposait également d'un certain nombre d'informations.

La loi n° [74-1094](#) du 24 décembre 1974 relative à la protection sociale commune à tous les français a créé l'obligation pour le Gouvernement de présenter chaque année au Parlement, à l'appui du projet de loi de finances, une annexe consacrée à l'effort social de la Nation.

La loi n° [94-637](#) du 25 juillet 1994 relative à la Sécurité sociale a rendu le Parlement destinataire d'un ensemble complexe de rapports et de documents annexés.

C. Des tentatives de consécration du pouvoir parlementaire

Le 8 décembre 1987, à l'initiative du président de la commission des Finances de l'Assemblée nationale Michel d'Ornano, le Parlement a adopté la loi organique relative au contrôle du Parlement sur les finances des régimes obligatoires de Sécurité sociale : « *Les dispositions de l'article 34 de la Constitution relatives aux principes fondamentaux de la sécurité sociale sont ainsi précisées et complétées : Le Parlement est saisi chaque année d'un projet de loi sur les finances sociales qui porte approbation d'un rapport sur les comptes prévisionnels des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (...). Ce projet de loi est adopté dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique.* »

Or, dans sa [décision n° 87-234 DC du 7 janvier 1988](#), le Conseil constitutionnel a annulé cette loi estimant que les dispositions échappaient ainsi « *à la compétence ouverte à la loi organique par le septième alinéa de l'article 34 de la Constitution* ».

Il a donc fallu passer par une réforme constitutionnelle.

§3. La réforme constitutionnelle du 22 février 1996

La révision constitutionnelle du 22 février 1996 a créé un nouvel instrument financier : les lois de financement de la Sécurité sociale. Parentes éloignées des traditionnelles lois de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale doivent cohabiter avec elles.

A. Une étape décisive

L'étape décisive a été franchie à l'occasion du [plan de réforme de la Sécurité sociale, présenté le 15 novembre 1995](#) par Alain JUPPE engageant la responsabilité de son gouvernement. Le double objectif gouvernemental consistait à court terme à rétablir une situation financière saine, à long terme à modifier les structures de la Sécurité sociale en instaurant de nouvelles règles du jeu.

Deux séries d'ordonnances prises en janvier et avril 1996, complétées par des dispositions réglementaires, ont dessiné un nouveau visage à la Sécurité sociale. Elles participent à donner vie à de nouveaux principes fondamentaux sur lesquels reposent désormais la Sécurité sociale : le développement d'outils de maîtrise médicalisée des dépenses de santé, la reconnaissance de la contractualisation comme instrument privilégié des relations entre les acteurs du système, ou la diversification de l'assiette des ressources de la Sécurité sociale.

Par ailleurs, la « clef de voûte » du « Plan JUPPE » a pris la forme d'une révision constitutionnelle conférant au Parlement des pouvoirs en matière de finances sociales lui permettant de prendre ses responsabilités dans les politiques de maîtrise des dépenses et des déficits de la Sécurité sociale.

Le projet de loi constitutionnelle visait à « *associer par un vote annuel les représentants de la Nation à la fixation de l'équilibre de la Sécurité sociale* » grâce au vote d'une « *loi d'équilibre de la Sécurité sociale déterminant les conditions générales de l'équilibre financier prévisionnel de la sécurité sociale et fix[ant], en fonction de celles-ci, les objectifs de dépenses, dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique* ».

La loi constitutionnelle du 22 février 1996 a inséré [l'article 47-1 dans la Constitution](#) :

« Le Parlement vote les projets de loi de financement de la Sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique.

Si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à l'article 45.

Si le Parlement ne s'est pas prononcé dans un délai de cinquante jours, les dispositions du projet peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

Les délais prévus au présent article sont suspendus lorsque le Parlement n'est pas en session et, pour chaque assemblée, au cours des semaines où elle a décidé de ne pas tenir séance, conformément au deuxième alinéa de l'article 28 ».

La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'application des lois de financement de la Sécurité sociale.

La révision constitutionnelle complète également l'article 39 en précisant que « *les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée Nationale* ».

Les dispositions constitutionnelles discutées par les parlementaires renvoient à l'adoption d'un texte organique.

La loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale a dans un premier temps défini le contenu exact des lois de financement, qui fixent notamment un objectif national de dépenses de l'assurance-maladie (ONDAM), et établi les règles de la discussion annuelle du projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

Les parlementaires et la doctrine ont exprimé leur déception à l'égard des premières lois de financement. C'est pourquoi le Gouvernement a déposé un projet de loi organique relatif aux lois de financement de la Sécurité sociale. Alors que l'ordonnance du 2 janvier 1959 avait survécu pendant un demi-siècle aux assauts répétés de la doctrine et des parlementaires, les dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996 avaient rapidement été modifiées par la loi organique n° 2005-881 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) adoptée le 2 août 2005.

Plusieurs avancées étaient jugées indispensables. Il s'agissait de permettre au Parlement de se prononcer effectivement sur le solde des régimes obligatoires de base et sur celui du régime général, de renforcer la portée du vote de l'objectif portant sur les dépenses d'assurance maladie, de donner une dimension pluriannuelle aux lois de financement, d'introduire une démarche « objectifs - résultats », et enfin d'élargir le champ décisionnel des lois de financement.

La loi organique n° [2022-354](#) du 14 mars 2022 conforte l'originalité des lois des financement de la Sécurité et ambitionne de renforcer le contrôle du parlement sur les finances de la Sécurité sociale.

B. La cohabitation avec les lois de finances

Il est parfois question, dans la doctrine ou dans les débats parlementaires, de fusionner les lois de financement de la Sécurité sociale et les lois de finances.

Or, même si la différence de nature entre les recettes de l'Etat et celles des organismes de Sécurité sociale tend à s'estomper, les dépenses de la Sécurité sociale conservent leur spécificité et ne peuvent s'inscrire dans une loi de finances.

Remarque

Selon le Professeur Loïc PHILIP, « *alors que la loi de finances est, à la fois, un acte de prévision et d'autorisation, les lois de financement de la Sécurité sociale ne présentent qu'un aspect prévisionnel, mais n'entraînent pas de conséquence juridique au niveau de l'engagement des dépenses* ».

Tandis que les dépenses de l'Etat sont, en principe, limitatives conformément à l'article 9 de la LOLF, celles présentées en loi de financement sont nécessairement prévisionnelles. Le vote d'« objectifs » en loi de financement répond au besoin de fixer un cap pour l'évolution des dépenses de la Sécurité sociale sans priver le citoyen de ses droits en matière de protection sociale.

En outre, il est souvent avancé que la fusion permettrait de mettre un terme aux conflits de frontières entre budget de l'Etat et budget de la Sécurité sociale. En regroupant l'ensemble de leurs ressources et dépenses dans un unique document, l'effort pourrait consister davantage à maîtriser les dépenses plutôt qu'à tenter de les faire supporter par un autre acteur, une attitude régulièrement dénoncée dans le dispositif actuel. Les relations entretenues par l'Etat et la Sécurité sociale s'en trouveraient simplifiées puisque les finances des deux entités seraient regroupées à un niveau centralisé. Un seul régime de finances publiques s'appliquerait à la fois aux finances étatiques et aux finances sociales.

Cependant, la réunion dans un seul document budgétaire de l'ensemble des recettes et des dépenses de l'Etat et des régimes de Sécurité sociale ne résoudrait pas les difficultés de délimitation entre les finances qui relèvent du régime complet des finances publiques et celles qui en sont exclues. Avec la simple fusion de la loi de finances et de la loi de financement, certaines dépenses intimement liées à la protection sociale demeureraient exclues du document. Ni les finances des collectivités territoriales, ni celles des régimes complémentaires,

aujourd'hui exclues des lois de financement de la Sécurité sociale, ne seraient concernées par un texte budgétaire portant sur le champ actuel à la fois des lois de finances et des lois de financement.

La fusion des lois de finances et des lois de financement suscite la question de la légitimité de la place du paritarisme lequel a survécu à l'apparition des lois de financement. La légitimité des partenaires sociaux reposait, à l'origine, sur un financement par cotisation. La fiscalisation progressive des ressources de la Sécurité sociale a atténué cette légitimité, qui doit désormais s'appuyer sur la spécificité des prestations concernées

Même si le paritarisme a presque disparu au sein de la branche famille, il demeure très puissant pour la vieillesse, l'assurance maladie se situant quant à elle à mi-chemin. La place des partenaires sociaux ne se limite pas à la gestion des caisses de Sécurité sociale.

D'abord, par le biais d'instances consultatives, les partenaires sociaux sont associés à l'orientation des politiques gouvernementales et à l'élaboration des PLFSS.

Exemple

Le Conseil d'orientation des retraites, le Conseil d'Orientation pour l'emploi, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, la Commission des comptes de la Sécurité sociale et le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge comptent parmi leurs membres ou participants des représentants des organisations professionnelles, syndicales ou familiales.

De plus, en vertu de l'[article L. 200-3 du Code de la sécurité sociale](#), le PLFSS est transmis pour avis motivé aux conseils d'administration des caisses de Sécurité sociale du régime général.

Exemple

Les instances de la caisse nationale d'Assurance vieillesse (CNAV), de la Caisse Nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Caisse Nationale d'Assurance maladie (CNAM) avaient respectivement rendu un avis défavorable au projet de budget de la Sécurité sociale (PLFSS) pour 2020. Les syndicats salariés dénonçaient en particulier la non-compensation financière, pour la Sécurité sociale, des mesures prises à la suite du mouvement des "gilets jaunes". Les organisations patronales déploraient le ralentissement de la baisse des charges patronales.

Enfin, le schéma de fusion des LF et LFSS nécessiterait un découpage entre ce qui relève de la solidarité nationale et ce qui correspond à la fonction assurantielle - ou à une forme de solidarité socioprofessionnelle. Les prestations comportant une fonction de redistribution seraient financées par le budget de l'Etat tandis que la couverture d'un risque resterait gérée dans le cadre professionnel.

Tracer une telle frontière comporte des risques.

D'une part, il est à craindre que les arbitrages réalisés, parmi les missions financées par le budget de l'Etat, se feraient probablement au détriment des politiques sociales recentrées sur les plus démunis.

D'autre part, une stricte délimitation signifie l'effacement de la Sécurité sociale écartelée entre l'Etat et les assureurs privés. Quand bien même les mécanismes contributifs seraient laissés aux mains des partenaires sociaux, on peut douter que les logiques de marchés se contentent de la protection sur-complémentaire et ne grignotent pas, petit à petit, le champ des assurances obligatoires de base et complémentaires.

L'existence des lois de financement garantit l'unité de la Sécurité sociale, délicat compromis entre les logiques assurantielle et de solidarité.

Section 2. Le contenu des lois de financement de la Sécurité sociale

Les articles [LO 111-3-2 à LO111-3-5](#) du Code de la Sécurité sociale, tels qu'ils résultent de la loi organique n° [2022-354](#) du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la Sécurité sociale, déterminent le contenu obligatoire de chacune des trois parties de la loi de financement de la Sécurité sociale. Par ailleurs, l'[article LO111-3-16 du Code de la Sécurité sociale](#) précise quelles sont les dispositions qui ne peuvent être approuvées que dans le cadre d'une loi de financement de la Sécurité sociale.

Dès lors, la loi de financement de la Sécurité sociale est, en premier lieu, un outil comportant des dispositions qui ne peuvent se trouver dans aucun autre texte.

En second lieu, le législateur organique a permis que la LFSS soit le support optionnel d'un certain nombre de dispositions. Les [articles LO111-3-6 à LO111-3-8 du Code de la sécurité sociale](#) dressent en effet la liste des dispositions pouvant figurer dans une loi de financement de la Sécurité sociale.

§1. Le contenu obligatoire des lois de financement initiales

Chaque loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) contient obligatoirement certaines dispositions relatives aux recettes ou aux dépenses.

A. Les dispositions obligatoires relatives aux recettes

L'article 34 de la LOLF permet que les lois de finances contiennent sans restriction « *toutes dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* ». Par conséquent, les dispositions relatives aux impositions de toutes natures affectées aux régimes ou organismes visés par les lois de financement peuvent aussi bien figurer dans une loi de finances, dans une loi de financement et dans une loi ordinaire.

Le législateur organique n'a pas davantage confié aux lois de financement le monopole des mesures ayant une incidence sur les recettes de la Sécurité sociale. Néanmoins, à condition d'être saisi, le Conseil constitutionnel protège le champ des lois de financement en affirmant que les conditions générales de l'équilibre financier, telles qu'elles résultent de la loi de financement de la Sécurité sociale de l'année, ne peuvent être affectées par l'application de textes législatifs ou réglementaires si les incidences sur les conditions de cet équilibre, dans le cadre de l'année, n'ont pas pu au préalable être appréciées et prises en compte par ladite loi de financement.

Cependant, la loi de financement de la Sécurité sociale comporte un champ normatif qui lui est propre. La loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année rectifie et prévoit le montant des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires et des organismes créés pour concourir à leur financement. Elle est également le seul support législatif à pouvoir instaurer des diminutions de recettes non compensées et à pouvoir durablement créer des niches sociales. Enfin, la LFSS encadre la possibilité pour les régimes obligatoires de base et pour les organismes concourant à leur financement de recourir à des ressources non permanentes.

1. La rectification et la prévision du montant des recettes

Dans sa deuxième partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, chaque loi de financement de la sécurité sociale prévoit les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que celles des organismes concourant au financement de ces régimes

Un article de la loi de financement retrace l'équilibre financier de la sécurité sociale dans des **tableaux d'équilibre** établis pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que pour les organismes concourant au financement de ces régimes.

Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de l'année rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que ceux des organismes concourant au financement de ces régimes.

L'affichage des recettes dans des tableaux d'équilibre a été une véritable avancée pour les parlementaires. Il rend visible un solde pour chacune des branches de l'ensemble des régimes, pour chacune des branches du régime général, pour l'ensemble des régimes obligatoires de base, pour le régime général et pour les organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base.

Tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

	Prévisions de recettes (en Md€)	Objectifs de dépenses (en Md€)	Solde (en Md€)
Maladie	257,5	271,3	- 13,8
Accidents du travail-Maladies professionnelles	17,1	18	-1
Vieillesse	305,8	310,4	- 4,6
Famille	60,1	59,7	0,4
Autonomie	43,3	43,6	- 0,4
Toutes branches (hors transferts entre branches)	644,8	684,2	- 19,4

Source : [Loi de financement de la Sécurité sociale pour 2026](#).

Jusqu'en 2022, il figurait dans chaque loi de financement de la Sécurité sociale une partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos. On y trouvait pour le dernier exercice clos, les tableaux d'équilibre pour les régimes obligatoires de base et les organismes concourant au financement de ces régimes, les dépenses constatées dans le champ de l'ONDAM, les montants affectés au Fonds de Réserve des Retraites et à la CADES, et un rapport décrivant les mesures du Gouvernement pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits.

Cette partie a disparu de la loi de financement de la Sécurité sociale pour l'année et figure dans une nouvelle catégorie de loi financière : **la loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (LACSS)**. En créant une loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale, la [loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale](#) renforce le contrôle *a posteriori* du Parlement qui aura un temps dédié à l'examen de l'application de la loi de financement de la Sécurité sociale de l'année.

Remarque

On trouve également dans la loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (LACSS) un article liminaire présentant, pour le dernier exercice clos, un tableau de synthèse retraçant les recettes, les dépenses et le solde des administrations de Sécurité sociale (ASSO) . Il s'agit de permettre au Parlement de comparer les résultats obtenus par rapport aux prévisions de la LFSS initiale et de la loi de programmation des finances publiques.

Le projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale avant le 1^{er} juin de l'année suivant celle de l'exercice auquel il se rapporte, doit être accompagné de nombreuses annexes destinées à renseigner les parlementaires sur l'application de la loi de financement pour le dernier exercice clos.

En vertu de la [loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale](#), le projet de loi de financement de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant

l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale afférente à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de financement.

Cette interdiction est inspirée du modèle du « chainage vertueux » prévu à l'[article 41 de la LOLF du 1^{er} août 2001](#) pour les lois de finances, selon lequel « *le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant **le vote** par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* ».

La distinction entre « l'adoption » et le simple « vote » (qui peut donner lieu au rejet d'un texte) laissait à penser que l'adoption de la loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale (LACSS) était un impératif avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année suivante. Or, le Conseil constitutionnel, dans sa [décision n° 2022-836 DC du 10 mars 2022](#), a considéré que les dispositions de la loi organique relative aux LFSS « *ne sauraient, sans porter atteinte à l'article 34 de la Constitution, faire obstacle à la mise en discussion du projet de loi de financement de l'année dès lors que le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale a été examiné* ». Il en résulte que le rejet du projet de loi d'approbation des comptes de la Sécurité sociale n'a pas d'effet sur la possibilité d'amorcer la discussion du PLFSS.

Remarque

Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022, le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2023 et le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2024 ont chacun été rejetés.

2. L'absence de compensation des diminutions législatives de recettes

L'[article L. 131-7 du Code de la sécurité sociale](#) prévoit que toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisation sociale donne lieu à une compensation intégrale par le budget de l'Etat des pertes de recettes induites pour les organismes de Sécurité sociale. La loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a complété cet article en étendant la règle de compensation intégrale, d'une part, à toute nouvelle mesure de réduction ou d'exonération de contribution affectée aux régimes de Sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement ou à l'amortissement de leur dette, d'autre part, à toute nouvelle mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces contributions et des cotisations de Sécurité sociale.

A défaut de consacrer le principe de compensation, la [loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005](#) lui a donné une nouvelle dimension.

En premier lieu, la loi organique prévoit que la LFSS approuve le montant correspondant à la compensation des exonérations, réductions ou abattements d'assiette de cotisations ou contributions de Sécurité sociale, mentionné à l'annexe 5 au PLFSS. Chaque année, un article de la partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir approuve le montant des crédits ouverts dans le projet de loi de finances pour couvrir les dispositifs de réduction de cotisation. Cette disposition permet l'articulation entre la LF et la LFSS.

Exemple

Pour 2026, a été approuvé le montant de 9,1 milliards d'euros correspondant à la compensation des exonérations, réductions ou abattements d'assiette de cotisations ou contributions de sécurité sociale, mentionné à l'annexe 4 jointe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026.

A la compensation budgétaire s'ajoutent les affectations de recettes fiscales dont le montant est récapitulé dans l'annexe 4 au PLFSS sans figurer expressément dans le dispositif normatif des lois de financement.

En deuxième lieu, le législateur organique confie aux lois de financement le monopole des dérogations au principe de compensation. Seules les LFSS ont la possibilité de créer ou modifier, sans compensation, des mesures de réduction, d'abattement ou d'exonération relatives à des cotisations ou à des contributions affectées à la Sécurité sociale.

Exemple

L'article 20 de la LFSS pour 2023 prévoit l'absence de compensation de la baisse des cotisations des travailleurs indépendants au niveau du SMIC.

Cependant, la pratique intervenue depuis l'entrée en vigueur de ces dispositions en 2005 a montré que le monopole de la LFSS est encore souvent contourné par l'adoption de lois ordinaires qui ne sont pas déferées au Conseil constitutionnel.

En dernier lieu, la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a ajouté que seules les LFSS pourront désormais créer ou modifier des mesures de réduction, d'exonération ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions sociales qui sont établies pour plus de trois ans et qui ont un effet sur les recettes des de la Sécurité sociale.

3. L'autorisation de recourir à des ressources non permanentes

En vertu de l'article LO 111-3-4 du Code de la Sécurité sociale, il appartient à la loi de financement, éventuellement à la loi de financement rectificative, d'arrêter une liste des régimes autorisés à recourir à des ressources non permanentes pour couvrir leurs besoins de trésorerie et de fixer le montant maximal dans la limite duquel ce mode de financement peut être utilisé.

Est-ce que le recours à des ressources non permanentes vise seulement à couvrir des besoins de trésorerie, c'est-à-dire des déséquilibres temporaires en cours d'année liés à l'absence de synchronisation entre les encaissements et les décaissements, ou autorise l'endettement ?

Les plafonds d'emprunt, fixés à des niveaux très élevés et admis par le juge constitutionnel, confortent cette seconde interprétation.

Exemple

L'article 35 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2024 a fixé le plafond d'emprunt de l'ACOSS à 45Md€ pour 2024.

Remarque

En l'absence d'adoption du PLFSS 2025 suite à l'engagement de la responsabilité du Gouvernement BARNIER, c'est la loi spéciale du 20 décembre 2024 qui autorisait, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, l'ACOSS à recourir à des ressources non permanentes dans la seule mesure nécessaire à la couverture de leurs besoins de trésorerie.

B. Les dispositions obligatoires relatives aux dépenses

Les parlementaires se prononcent sur les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, des organismes concourant au financement de ces régimes et des organismes chargés de l'amortissement de la dette et de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base. Ils votent également un objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) qui joue un rôle bien spécifique et sur lequel nous reviendrons ultérieurement (cf. leçon 6).

1. Les objectifs de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

Sous le régime de la loi organique du 22 juillet 1996, la loi de financement de la Sécurité sociale fixait, par branche, « les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt-

mille cotisants actifs ou retraités titulaires de droits propres ». Les régimes de moins de 20 000 cotisants se trouvaient donc exclus du champ des objectifs fixés en loi de financement. Dès lors, il était impossible de confronter les dépenses d'une partie seulement des régimes de base aux recettes de l'ensemble des régimes présentées dans la loi de financement. Cette curieuse absence d'un « article d'équilibre » dans la LFSS avait été dénoncée.

La loi organique du 2 août 2005 a élargi le champ des objectifs de la loi de financement à l'ensemble des régimes obligatoires de base.

Le vote d'objectifs pour l'ensemble des régimes obligatoires de base a rendu possible la présentation de solde pour chaque branche de la Sécurité sociale (cf. *supra*).

Depuis la loi de financement pour 2021 qui a créé une branche Autonomie (cf leçon n° 6), il figure dans la loi de financement de la Sécurité sociale un objectif de dépenses pour la branche Autonomie, auquel est confronté une prévision de recettes. Il existe donc désormais cinq objectifs de branche : Maladie, Maladies professionnelles et accidents du travail, Vieillesse, Famille et Autonomie.

2. Les objectifs des organismes concourant au financement des régimes obligatoires

La LOLFSS prévoit que la loi de financement fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base et retrace l'équilibre financier de la Sécurité sociale dans des tableaux faisant apparaître le solde de ces organismes.

Chaque année, le Gouvernement soumet effectivement au vote des assemblées un tableau présentant les recettes, les dépenses et le solde du Fonds de solidarité vieillesse (cf. *leçon 4*).

3. Les objectifs des organismes chargés de l'amortissement de la dette et de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires

Créée en 1996, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) avait pour mission initiale principale d'apurer la dette correspondant aux déficits cumulés par le régime général. A cet effet, elle contracte des emprunts sur les marchés financiers qu'elle rembourse progressivement au moyen de ressources affectées, dont la principale est la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) (cf. *leçon 8*).

Le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) est quant à lui chargé de « *gérer les sommes qui lui sont affectées afin de constituer des réserves destinées à contribuer à la pérennité des régimes de retraite* » (cf. *leçon 4*).

Chaque année, le Parlement vote l'objectif d'amortissement de la dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale et les prévisions de recettes par catégorie affectées au FRR.

§2. Le contenu facultatif des lois de financement et la lutte contre les « cavaliers sociaux »

La loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement a fixé de nouvelles bornes au champ facultatif des LFSS en donnant une liste détaillée des dispositions pouvant figurer dans une loi de financement LFSS. Cette liste figure désormais aux articles [LO111-3-6 à LO111-3-8 du Code de la Sécurité sociale](#).

Il s'agit d'empêcher que le Gouvernement n'utilise les procédures contraignantes et accélérées de vote du projet de LFSS, pour y introduire des dispositions étrangères à leur objet, dispositions qualifiées de « cavaliers sociaux » par analogie avec les « cavaliers budgétaires ».

Le juge constitutionnel a une véritable liste opérationnelle des dispositions ayant leur place en loi de financement. Le Conseil constitutionnel s'est alors progressivement efforcé de clarifier le périmètre des LFSS.

S'agissant des dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, le Conseil constitutionnel a écarté les dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) qui sont « *sans effet ou qui ont un effet trop indirect sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement* ».

Exemple

Saisi de la loi de financement rectificative de la Sécurité sociale introduisant la réforme des retraites, le Conseil constitutionnel a censuré l'article instituant, dans les entreprises d'au moins trois cents salariés, la publication d'indicateurs relatifs à l'emploi des « seniors » ([cons.79 et 80, décision n° 2023-849 DC du 14 avril 2023](#)).

S'agissant des dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, le juge constitutionnel a régulièrement repoussé des dispositions en estimant qu'elles étaient « *sans effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base de la Sécurité sociale, ou ont sur elles un effet trop indirect* ».

Exemple

Saisi du PLFSS pour 2022, le Conseil constitutionnel a censuré un article qui se bornait à prévoir que l'État peut, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, autoriser la mise en place et le financement, par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, d'une carte professionnelle pour les intervenants et intervenantes de l'aide à domicile ([cons. 27, décision n° 2021-832 DC du 16 décembre 2021](#)).

Enfin, en vertu de l'[article LO 111-3](#), V, C du Code de la sécurité sociale, les lois de financement peuvent comporter des dispositions « *améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale* ».

Exemple

Saisi du PLFSS 2017, le Conseil constitutionnel a censuré une disposition prévoyant la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les conditions d'obtention d'une rente viagère par les ayants-droit des agents de la fonction publique ([cons. 67 à 69, décision n° 2016-742 DC du 22 décembre 2016](#)).

§3. Les lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale

Il existe également des lois de financement rectificatives de la Sécurité sociale définies aux articles [LO 111-3-9 à LO 111-3-12](#) du Code de la sécurité sociale.

Trois lois de financement de la Sécurité sociale ont été adoptées.

Le Gouvernement a opté pour la première fois au printemps 2011 pour le dépôt d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale ([L. n° 2011-894, 28 juill. 2011, de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2011](#)). Sans attendre le PLFSS pour 2012, le Gouvernement a souhaité instaurer une prime pour les salariés des entreprises qui versent des dividendes en augmentation. Cette prime, exonérée de cotisations sociales, apporte de nouvelles recettes à la Sécurité sociale grâce à la CSG, à la CRDS et au forfait social.

Volet essentiel du « pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par François HOLLANDE, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 avait principalement pour objet d'instaurer une réduction dégressive des cotisations salariales de sécurité sociale pour les salariés dont la rémunération est comprise entre 1 et 1,3 SMIC. Or, le Conseil constitutionnel a censuré ce dispositif en rappelant la distinction entre les cotisations sociales et les impositions de toute nature et a jugé que le législateur a institué une différence de traitement, qui ne repose pas sur une différence de situation entre les assurés d'un même régime de sécurité sociale et qui méconnaît le principe d'égalité.

En revanche, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 ([L. n° 2014-892, 8 août 2014](#)) a modifié en profondeur l'exonération générale de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, qui

prend désormais la forme d'un dispositif pérenne d'exonération de la totalité des cotisations recouvrées par les URSSAF au niveau du SMIC.

Remarque

Afin de faciliter le dépôt d'un projet de loi de financement rectificative, la [loi organique du 14 mars 2022](#) a clarifié le contenu des lois de financement rectificative en leur dédiant des articles énumérant leurs domaines obligatoire et facultatif ([art. LO 111-3-9 à LO 111-3-12 du CSS](#)) et en instaurant des annexes propres aux PLFRSS ([art. LO 111-4-3 du CSS](#)), allégées par rapport à celles des projets de lois de financement initiale.

Enfin, la [loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023](#) a accéléré le calendrier de relèvement de la durée d'assurance en imposant 172 trimestres dès la génération 1965 et relevé l'âge légal d'ouverture des droits à retraite à 64 ans à raison de trois mois par génération à compter des assurés nés le 1^{er} septembre 1961.

Cette **réforme des retraites**, qui a été très contestée dans l'hémicycle et dans la rue, a nécessité l'usage de l'[article 49 alinéa 3](#). Le Gouvernement a engagé sa responsabilité sur le texte.

Dans sa décision n° [2023-849 DC](#) du 14 avril 2023, le Conseil constitutionnel a considéré qu'une telle réforme avait bien sa place en loi de financement de la Sécurité sociale, autrement dit il ne s'agissait pas d'un cavalier social (v. *supra*).

Section 3. Les conditions d'adoption des lois de financement de la Sécurité sociale

De la même façon que les lois de finances, les lois de financement de la Sécurité sociale sont encadrées par des règles procédurales et sont accompagnées d'informations destinées à éclairer les parlementaires sur leur contenu.

§1. Les règles de discussion et d'adoption des LFSS

La [loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale](#) encadre les délais de dépôt et d'adoption des LFSS ainsi que les marges de manœuvres laissées aux parlementaires auxquels est soumis le PLFSS.

A. Les délais de dépôt et d'adoption

Conformément [l'article LO 111-6 du Code de la Sécurité sociale](#), le PLFSS est examiné par le Parlement à l'automne puisque le PLFSS et ses annexes doivent être déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le premier mardi d'octobre.

Contrairement au dispositif existant pour les lois de finances, [l'article 47-1 de la Constitution](#) ne prévoit pas lui de sanction au cas où la loi de financement ne serait pas déposée pour être adoptée en temps utile pour être promulguée avant le début de l'exercice. Cette différence s'explique dans la mesure où la perception des cotisations sociales qui constituent encore une part importante des ressources des régimes, n'est pas conditionnée par le vote d'une autorisation annuelle de perception, de même que les dépenses de ces régimes ne sont pas subordonnées à l'autorisation préalable du législateur.

Selon le deuxième alinéa de [l'article 39 de la Constitution](#) : « Les projets de loi de finances et de loi de financement de la Sécurité sociale sont soumis en premier lieu à l'Assemblée nationale. »

Alors que le budget de l'État doit être définitivement voté dans les soixante-dix jours suivants son dépôt, les délais d'examen du PLFSS sont réduits à cinquante jours, en application de l'article 47-1 de la Constitution.

[L'article 47-1 dans la Constitution](#) précise que "si l'Assemblée nationale ne s'est pas prononcée en première lecture dans le délai de vingt jours après le dépôt d'un projet, le Gouvernement saisit le Sénat qui doit statuer dans un délai de quinze jours. Il est ensuite procédé dans les conditions prévues à [l'article 45](#)". La commission mixte paritaire se réunit donc après une seule lecture par chacune des assemblées.

Remarque

À partir du 28 octobre 2024, l'Assemblée Nationale a commencé l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2025. A l'issue du délai de 20 jours prévu par la Constitution (soit le 5 novembre 2024 à minuit), la partie "dépenses" n'avait pas été discutée en intégralité mais l'examen du texte a été clos et le PLFSS a été renvoyé au Sénat.

Au-delà de cinquante jours après le dépôt du projet, en l'absence de vote du Parlement, ses dispositions peuvent être mises en œuvre par ordonnance.

B. Le recours à l'article 49 alinéa 3

En vertu de [l'article 49 al. 3 de la Constitution](#), le Premier ministre peut engager la responsabilité de son Gouvernement sur chaque projet de loi de finances, projet de loi de finances rectificative, projet de loi de financement de la Sécurité sociale ou projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale. Seule une motion de censure peut alors contrecarrer les intentions du Gouvernement.

Exemple

En l'absence d'une majorité parlementaire, la Première Ministre Élisabeth BORNE a employé à cinq reprises le 49 alinéa 3 pour que soient adoptées, sans vote, différentes parties puis l'ensemble du projet de loi de financement de la Sécurité sociale pour 2023. L'article 49 alinéa 3 a de nouveau été utilisé pour l'adoption du PLFSS pour 2024.

Remarque

L'article 49 alinéa 3 a permis l'adoption du projet de loi de financement rectificative de la Sécurité sociale pour 2023 qui a repoussé l'âge légal de la retraite à 64 ans.

Le 2 décembre 2024, le Premier ministre Michel BARNIER a engagé la responsabilité de son Gouvernement sur le PLFSS pour 2025.

Deux motions de censure ont été déposées, l'une par la gauche, l'autre par le groupe Rassemblement national. La première ayant été adoptée, la seconde n'a pas été mise aux voix.

En conséquence, conformément à l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre a remis au Président de la République la démission du Gouvernement.

La censure du Gouvernement s'est traduite par :

- le rejet, par l'Assemblée nationale, du texte du PLFSS pour 2025 ;
- l'impossibilité matérielle qu'une LFSS pour 2025 soit promulguée au 1^{er} janvier 2025.

Il a fallu attendre février 2025 pour que le **PLFSS pour 2025 soit adopté**, là encore avec usage du 49 alinéa 3.

C. L'encadrement des marges de manœuvre des parlementaires

Afin de protéger les finances publiques contre les prétentions parlementaires coûteuses, l'article 40 de la Constitution de 1958 dispose que : « Les propositions et les amendements formulés par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence soit une diminution de ressources publiques, soit la création ou l'aggravation d'une charge publique. »

Par conséquent, un amendement parlementaire entraînant la diminution d'une recette affectée à la Sécurité sociale doit être compensée « à due concurrence » par la création ou l'augmentation d'une autre recette. Dans le cas des projets de lois de financement de la Sécurité sociale, la solution de facilité reste de créer une imposition additionnelle à un impôt existant. Les parlementaires ont pris l'habitude de compenser une perte de recettes pour les organismes de Sécurité sociale par la création d'une taxe additionnelle aux droits sur les tabacs.

En outre, l'article LO 111-7-1IV du Code de la Sécurité sociale précise qu'« au sens de l'article 40 de la Constitution, la charge s'entend, s'agissant des amendements aux projets de lois de financement de la Sécurité sociale s'appliquant aux objectifs de dépenses, de chaque objectif de dépenses par branche ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ». La création ou la majoration du montant d'un objectif est donc irrecevable puisqu'elle équivaut à la création ou à l'aggravation d'une charge. Or, l'article la LOLFSS prévoit que la liste des sous-objectifs est définie par le Gouvernement. Le juge constitutionnel en déduit que « dans ce cadre », les dispositions de la LOLFSS offrent aux parlementaires « la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant le montant d'un ou plusieurs sous-objectifs inclus dans un objectif, à condition de ne pas augmenter le montant de celui-ci » (décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005). Autrement dit, dès l'instant où le montant d'un sous-objectif est augmenté, un autre sous-objectif doit systématiquement voir son montant diminué d'un montant identique. En pratique, un amendement parlementaire ne peut ni créer, ni scinder, ni supprimer un sous-objectif.

Les parlementaires sont donc dépendants du découpage gouvernemental des objectifs de dépenses.

D. Les prérogatives des commissions parlementaires en charge des affaires sociales

L'article [LO 111-9 du Code de la Sécurité sociale](#) dispose que :

« Les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond du projet de loi de financement de la Sécurité sociale suivent et contrôlent l'application de ces lois et procèdent à l'évaluation de toute question relative aux finances de la Sécurité sociale. »

A cet égard, les personnes dont l'audition est jugée nécessaire par le président et le ou les rapporteurs de la commission des affaires sociales, dans leur domaine d'attribution, doivent s'y soumettre, elles sont alors déliées du secret professionnel.

Dans le même sens, le Gouvernement ou un organisme de Sécurité sociale doit répondre dans un délai de deux mois aux observations formulées par les commissions.

De plus, les commissions peuvent envoyer jusqu'au 10 juillet des questionnaires relatifs à l'application des LFSS au Gouvernement qui a jusqu'au 8 octobre pour y répondre.

Les commissions des affaires sociales peuvent, également, procéder à « *toutes investigations sur pièces et sur place auprès des administrations de l'Etat, des organismes de Sécurité sociale, de tout autre organisme privé gérant un régime de base de Sécurité sociale légalement obligatoire et des établissements publics compétents* ».

Enfin, les commissions en charges des affaires sociales entretiennent un lien privilégié avec la Cour des comptes, ce qui leur permet également de ne pas dépendre des seuls documents délivrés par le Gouvernement (*cf. supra*).

§2. Les informations à la disposition des parlementaires

Outre les documents fournis par le Gouvernement et annexés au PLFSS, le Parlement bénéficie de l'assistance de la Cour des Comptes.

A. Les annexes au projet de loi de financement de la Sécurité sociale

L'article [LO 111-4 du Code de la Sécurité sociale](#) dresse la liste et précise le contenu [des dix annexes](#) devant être jointes au PLFSS. Cette liste des annexes pouvant être demandées au Gouvernement par le Parlement est limitative.

Remarque

La liste des annexes jointes au PLFSS a été remaniée par la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Il s'agissait d'améliorer la qualité de l'information transmise aux parlementaires.

Sont jointes au projet de loi de financement de l'année des annexes :

- L'annexe 1 qui présente la liste des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et précisant le nombre de leurs cotisants actifs et retraités titulaires de droits propres ;
- L'annexe 2 qui présente pour l'année en cours et les trois années suivantes, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes des différents organismes de Sécurité sociale
- L'annexe 3 qui présente les mesures relatives à l'équilibre des finances sociales,
- L'annexe 4 qui présente l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, ainsi que celles envisagées pour l'année à venir, et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures ;

- L'annexe 5 qui précise le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) et sa composition en sous-objectifs et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif.
- L'annexe 6 qui présente la situation financière des établissements de santé et des établissements médico-sociaux financés en tout ou partie par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et soumis à un objectif de dépenses, notamment :
- L'annexe 7 qui présente pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, 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.
- L'annexe 8 qui présente les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires ;
- L'annexe 9 qui comporte les fiches d'évaluation préalable des articles du PLFSS ;
- L'annexe 10 qui analyse les mesures de correction envisagées en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques.

Exemple

Les [annexes au PLFSS 2026](#) sont disponibles en ligne

Remarque

Le Conseil constitutionnel a jugé que la mise en distribution en nombre insuffisant à la date prévue des documents devant accompagner le projet de loi de financement de la Sécurité sociale, n'a pas affecté la régularité de la procédure suivie pour l'examen et l'adoption de celle-ci, dès lors que ce retard n'a pas pu avoir pour effet, dans les circonstances de l'espèce, de priver l'Assemblée de l'information à laquelle elle a droit ([cons. 4, décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997](#)).

B. L'assistance de la Cour des comptes

L'[article 47-2 de la Constitution](#), tel qu'il résulte de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 dispose que :

« La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens ».

La LOLFSS précise la mission d'assistance de la Cour des comptes s'agissant de l'application des lois de financement.

1. La production d'un rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale

Chaque année, en septembre, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale qu'elle remet au Parlement et au Gouvernement. Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport.

Ce rapport sur l'application des lois de financement de la Sécurité sociale présente une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de Sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance.

En savoir plus : *Allocution de Pierre Moscovici, Premier président de la Cour des comptes, Présentation à la presse du rapport sur la sécurité sociale pour 2025, 26 mai 2025*

« Je vous propose à présent d'examiner la première partie du RALFSS, qui porte sur la situation financière de la sécurité sociale.

Et celle-ci est, comme vous l'imaginez, particulièrement alarmante.

J'ai parlé « d'année noire » pour les finances publiques en 2024. Cela vaut pour la sécurité sociale, dont le financement n'est plus assuré à terme, sauf mesures vigoureuses de redressement.

Pour 2024, la LFSS prévoyait un déficit stable par rapport à 2023. Cela était déjà peu ambitieux, puisque ce déficit n'avait cessé de se réduire depuis la fin de crise sanitaire. En réalité, la situation a été bien plus grave. Le déficit s'est creusé de près de 50 % par rapport à cette prévision. Il a atteint

15,3 milliards d'euros en 2024. Et pour 2025, le déficit prévu est encore plus élevé, à hauteur de 22 milliards d'euros.

Il faut que chacun se rende compte de la gravité de la situation : entre 2023 et 2025, le déficit de la sécurité sociale aura plus que doublé !

Et encore, ces projections se fondent sur des hypothèses économiques encore trop favorable ».

2. La production d'un rapport de certification

La Cour des comptes remet chaque année au Parlement et au Gouvernement, au plus tard le 30 juin de l'année suivant celle afférente aux comptes concernés, un rapport présentant le compte rendu des vérifications qu'elle a opérées en vue de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos. Les comptes combinés correspondent au regroupement des comptes annuels de l'établissement public et des comptes annuels des organismes de base du réseau concerné.

Depuis son premier rapport de certification des comptes de la sécurité sociale en juin 2007, la Cour des comptes avait, à de nombreuses reprises, refusé de certifier.

Exemple

Dans son [rapport de certification pour les comptes de la Sécurité sociale de l'exercice 2023](#), la Cour des comptes a certifié avec réserve les comptes 2023 de quatre des cinq branches de prestations du régime général ainsi que ceux de l'activité de recouvrement. Elle a émis une impossibilité de certifier les comptes 2023 de la branche famille (réseau des CAF) et de la CNAF. En effet, le montant des erreurs non corrigées par les actions de contrôle interne est toujours élevé : 5,5 Md€ de versements indus mais aussi de prestations non versées à tort ont été constatés à la fin de 2023, qui ne seront jamais régularisés. La CNAF a engagé des actions de redressement au second semestre 2023 qui n'ont pu encore pleinement produire leurs effets sur l'exercice 2023.

3. L'assistance aux commissions parlementaires en charge des affaires sociales

L'assistance de la Cour des comptes au Parlement se traduit plus particulièrement par une assistance aux commissions parlementaires en charge des affaires sociales.

D'abord, les communications de la Cour des comptes aux ministres et les réponses qui leur sont apportées doivent être transmises aux commissions chargées des affaires.

Surtout, en vertu de l'[article LO 132-3-1 du Code des juridictions financières](#), « la Cour des comptes peut être saisie, par les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la Sécurité sociale, de toute question relative à l'application des lois de financement de la Sécurité sociale et procède, dans ce cadre et à la demande de ces commissions, aux enquêtes sur les organismes soumis à son contrôle ».

Exemple

A l'automne 2024, suite à la dégradation de la prévision du déficit attendu en 2024 (18 Md€ selon le PLFSS 2025) autant par rapport à 2023 (10,8 Md€), que par rapport à la prévision initiale en loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 (10,5 Md€), la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale et la commission des affaires sociales du Sénat ont sollicité la Cour des comptes pour [analyser la situation financière de la Sécurité sociale](#).

Les lois de financement de la Sécurité sociale, créées par la révision constitutionnelle du 22 février 1996, répondent à un besoin croissant du Parlement non seulement d'être informé mais aussi d'être en capacité de réaliser des choix en matière de recettes consacrées à la Sécurité sociale et d'objectifs de dépenses. Leur contenu, explicité par la loi organique relative aux lois de financement de la Sécurité sociale du 14 mars 2022, est discuté, amendé et adopté selon une procédure qui n'est pas sans rappeler celle relative aux lois de finances.