

ASSEMBLÉE NATIONALE

24 janvier 2022

RELATIVE AUX LOIS DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (N°4495) - (N°
4924)

Commission	
Gouvernement	

Rejeté

AMENDEMENT

N° 29

présenté par

Mme Six, Mme Sanquer, M. Benoit, M. Guy Bricout, M. Brindeau, Mme Descamps, M. Dunoyer,
M. Gomès, M. Labille, M. Lagarde, M. Morel-À-L'Huissier, Mme Métadier, M. Naegelen et
M. Zumkeller

ARTICLE PREMIER

Rédiger ainsi cet article :

I. – La section 1 du chapitre I^{er} *bis* du titre I^{er} du livre I^{er} du code de la sécurité sociale est ainsi modifiée :

1° L'article L.O. 111-3 est ainsi rédigé :

« Art. L.O. 111-3. – I. – Ont le caractère de loi de financement de la sécurité sociale :

« 1° La loi de financement de la sécurité sociale de l'année ;

« 2° La loi de financement rectificative de la sécurité sociale ;

« 3° La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

« II. – La loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprend un article liminaire et trois parties :

« 1° Une partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours ;

« 2° Une partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir ;

« 3° Une partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir.

« A. – Dans son article liminaire, la loi de financement de l'année présente, pour l'exercice en cours et pour l'année à venir, l'état des prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale, détaillées par sous-secteurs.

« B. – Dans sa partie comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, la loi de financement de l'année :

« 1° 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 et du régime d'assurance chômage ;

« 2° Rectifie les objectifs de dépenses de ces régimes, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

« 3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

« C. – Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de l'année :

« 1° Approuve le rapport prévu au I de l'article L.O. 111-4 ;

« 2° Détermine, pour l'année à venir, de manière sincère, les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale et du régime d'assurance chômage, compte tenu notamment des conditions économiques générales et de leur évolution prévisible. Cet équilibre est défini au regard des données économiques, sociales et financières décrites dans le rapport prévu à l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. À cette fin :

« a) Elle prévoit les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base, par branche, ainsi que celles des organismes concourant au financement de ces régimes et du régime d'assurance chômage ;

« b) Elle détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit ;

« c) Elle approuve le montant de la compensation mentionnée à l'annexe prévue au 2° du II de l'article L.O. 111-4 du présent code ;

« d) Elle 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 et le régime d'assurance chômage ;

« e) Elle arrête la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources.

« D. – Dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, la loi de _____ financement _____ de _____ l'année :

« 1° Fixe les charges prévisionnelles des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base ;

« 2° Fixe les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base, par branche et du régime d'assurance chômage, ainsi que, le cas échéant, leurs sous-objectifs. La liste des éventuels sous-objectifs et le périmètre de chacun d'entre eux sont fixés par le Gouvernement après consultation des commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale ;

« 3° Fixe l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que ses sous-objectifs, selon les modalités suivantes :

« a) La définition des composantes des sous-objectifs est d'initiative gouvernementale. Les commissions parlementaires saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale sont consultées sur la liste des sous-objectifs et la définition des composantes de ces sous-objectifs. Le nombre de sous-objectifs ne peut être inférieur à quatre ;

« b) L'un des sous-objectifs détermine les dépenses dédiées au financement des établissements de santé participant au service public hospitalier. Il détermine notamment pour ces établissements une dotation globale relative au financement des missions d'intérêt général.

« En cas d'urgence, ces crédits peuvent être relevés par décret pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné. La ratification de ces décrets est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, par décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de financement de la sécurité sociale portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement ;

« c) L'un des sous-objectifs est dédié au financement des opérateurs et fonds financés par l'assurance maladie. Il détermine pour chacun de ces derniers des dotations pour cet exercice.

« En cas d'urgence et dans la limite de 10 %, ces dotations peuvent être relevées par décret pris sur avis du Conseil d'État et après avis des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale. La commission saisie au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret. La signature du décret ne peut intervenir qu'après réception des avis de ces commissions ou, à défaut, après l'expiration du délai susmentionné. La ratification de ces décrets est demandée

au Parlement dans le plus prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale. En cas d'urgence et de nécessité impérieuse d'intérêt national, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, après information des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat saisies au fond des projets de loi de financement de la sécurité sociale, par décret pris en Conseil des ministres sur avis du Conseil d'État. Un projet de loi de financement de la sécurité sociale portant ratification de ces crédits est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

« Les objectifs de dépenses prévus aux 2° et 3° sont fixés sans contraction entre les recettes et les dépenses.

« 4° Fixe la part de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie consacrée aux objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie, le montant de chacun de ces objectifs régionaux et, à titre indicatif, de leurs sous-objectifs dont les composantes sont identiques à celles des sous-objectifs de l'objectif national. »

« II *bis*. – Lorsque, en cours d'exécution, les crédits engagés excèdent de plus de 1 % les crédits correspondant à l'un des objectifs ou à l'objectif national prévus aux 2° et 3° du D du II, un projet de loi de financement est déposé immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du Parlement.

« III. – L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement. Ces dispositions s'appliquent également aux recettes exclusives du régime d'assurance chômage. Le présent III est également applicable, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation d'une ressource établie au profit de ces mêmes régimes et organismes à toute autre personne morale que l'État.

« La répartition entre les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et, le cas échéant, entre leurs branches et les organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de la dette de ces régimes ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et le régime d'assurance chômage des ressources établies au profit de l'État, lorsque celles-ci leur ont été affectées dans le respect du même III, ne peut résulter que d'une disposition d'une loi de financement.

« IV. – Seules des lois de financement de l'année ou rectificatives peuvent créer ou modifier des mesures de réduction, d'exonération, de réduction ou d'abattement d'assiette des cotisations ou contributions ne faisant pas l'objet d'une mesure de compensation aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit pour une durée supérieure à trois ans, dès lors que ces cotisations et contributions sont affectées au financement de ces régimes et organismes.

« V. – Seules des lois de financement de l'année ou rectificatives peuvent créer ou modifier des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations de sécurité sociale non compensées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou au régime d'assurance chômage.

« Le présent V s'applique également :

« 1° À toute mesure de réduction ou d'exonération de contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou au régime d'assurance chômage ;

« 2° À toute mesure de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions ;

« 3° À toute modification des mesures non compensées à la date de l'entrée en vigueur de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

« VI. – A. – Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du II, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou du régime d'assurance chômage ou relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, ou celles ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.

« B. – Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du II du présent article, les dispositions :

« 1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou du régime d'assurance chômage ou relatives, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes et applicables :

« a) Soit à l'année ;

« b) Soit à l'année et aux années ultérieures ;

« c) Soit aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent ;

« 2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou au régime d'assurance chômage ;

« 3° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou du régime d'assurance chômage ;

« 4° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, sur l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière ainsi que sur les mesures relatives à la mise en réserve de recettes au profit de ces mêmes régimes et à l'utilisation de ces réserves.

« C. – Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, outre celles prévues au D du II du présent article, les dispositions :

« 1° Ayant un effet sur les dépenses des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement ou sur les dépenses du régime d'assurance chômage qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, applicables :

« a) Soit à l'année ;

« b) Soit à l'année et aux années ultérieures ;

« c) Soit aux années ultérieures, à la condition que ces dispositions présentent un caractère permanent ;

« 2° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ou le régime d'assurance chômage ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

« 3° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

« VII. – Lorsque des dispositions législatives ou réglementaires sont susceptibles d'avoir un effet sur les recettes ou les dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement ou des organismes chargés de l'amortissement de la dette de ces mêmes régimes ou sur les recettes ou les dépenses du régime d'assurance chômage, les conséquences de chacune d'entre elles sont prises en compte dans les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses de la prochaine loi de financement.

« VIII. – Les comptes des régimes et organismes de sécurité sociale sont réguliers et sincères et donnent une image fidèle de leur patrimoine et de leur situation financière.

2° Après le même article L.O. 111-3, sont insérés des articles L.O. 111-3-1 et L.O. 111-3-2 ainsi rédigés :

« Art. L.O. 111-3-1. – I. – Seules les lois de financement rectificatives et les dispositions rectificatives de la loi de financement de l'année suivante peuvent modifier en cours d'année les dispositions de la loi de financement de l'année prévues au II de l'article L.O. 111-3.

« II. – Outre l'article liminaire mentionné à l'article 1^{er} G de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, la loi de financement rectificative comprend deux parties distinctes :

« 1° Une première partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général ;

« 2° Une seconde partie correspondant à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses.
« III. – La loi de financement rectificative :

« 1° Rectifie les prévisions de recettes et les tableaux d'équilibre des régimes obligatoires de base, par branche, et des organismes concourant au financement de ces régimes et du régime d'assurance chômage ;

« 2° Rectifie les objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base, par branche, et du régime d'assurance chômage, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base ainsi que leurs sous-objectifs ayant été approuvés dans la précédente loi de financement de la sécurité sociale ;

« 3° Rectifie l'objectif assigné aux organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et les prévisions de recettes affectées aux fins de mise en réserve à leur profit.

« IV. – Peuvent figurer dans la loi de financement rectificative les dispositions relatives à l'année en cours :

« 1° Ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou du régime d'assurance chômage, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve du III de l'article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes ;

« 2° Relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, ou au régime d'assurance chômage ;

« 3° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou du régime d'assurance chômage ;

« 4° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, sur l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière, ainsi que les mesures relatives à la mise en réserve de recettes au profit de ces mêmes régimes et à l'utilisation de ces réserves ;

« 5° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ou le régime d'assurance chômage ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

« 6° Rectifiant la liste des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement habilités à recourir à des ressources non permanentes, ainsi que les limites dans lesquelles leurs besoins de trésorerie peuvent être couverts par de telles ressources ;

« 7° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

« *Art. L.O. 111-3-2.* – La loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale :

« 1° Comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant les recettes, les dépenses et le solde de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, détaillées par sous-secteurs, relatifs à l'année à laquelle elle se rapporte ;

« 2° Approuve les tableaux d'équilibre du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale par branche et des organismes concourant au financement de ces régimes, le tableau d'équilibre du dernier exercice clos du régime d'assurance chômage, ainsi que les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie constatées lors de cet exercice ;

« 3° Approuve, pour ce même exercice, les montants correspondant aux recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et les montants correspondant à l'amortissement de leur dette ;

« 4° Approuve le rapport mentionné au 1° du II de l'article L.O. 111-4-2. »

« *Art. L.O. 111-3-3.* - Pour ce qui concerne les projets de loi mentionnés aux articles L.O. 111-3 du présent code et suivants, lorsque le Gouvernement fait usage de la faculté de déposer un amendement après l'expiration du délai opposable aux parlementaires, il y joint une étude d'impact ».

I *bis.* – À la première phrase de l'article L.O. 111-10-2 du code de la sécurité sociale, la référence : « I » est remplacée par la référence : « II ».

II. – À la première phrase du premier alinéa de l'article L. 162-22-13 du code de la sécurité sociale, la référence : « 4° du I » est remplacée par la référence : « 3° du D du II ».

III. – À la deuxième phrase du premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, la référence : « 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 » est remplacée par la référence : « 2° de l'article L.O. 111-9-4 ».

EXPOSÉ SOMMAIRE

Cet amendement vise à restaurer la rédaction de l'article premier telle qu'issue des travaux du Sénat.

Premièrement, il y est question d'étendre le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale à l'assurance chômage, ainsi seules les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) pourraient prévoir des réductions de leurs recettes non entièrement compensées.

Des mesures d'une importance fondamentale ont ainsi totalement échappées au Parlement, à l'instar de la réforme de l'assurance chômage ou de l'instauration du chômage partiel.

Une telle intégration ne remettrait pas en cause le pouvoir et le rôle des partenaires sociaux, en atteste l'exemple de la branche AT/MP, pleinement intégrée aux LFSS.

Deuxièmement, il s'agirait de corriger les lacunes en matière de contrôle des dépenses d'assurance maladie.

D'une part, le transfert au sein de la LFSS de charges assurées précédemment par le budget général et soumises à des crédits limitatifs, comme cela était le cas pour santé publique France, a fait perdre au Parlement tout contrôle en cours de gestion sur des dépenses qui peuvent aujourd'hui être relevées de plusieurs milliards d'euros par simple arrêté ministériel.

D'autre part, les dépenses des établissements de santé sont insuffisamment suivies et documentées alors même que la situation de ces établissements est souvent présentée comme fragile et a conduit à une reprise de la dette hospitalière en cours.

De telles mesures seraient de nature à renforcer le rôle du Parlement sans freiner la rapidité d'engagement des dépenses nécessaire pour faire face à la crise sanitaire.