

PROJET DE LOI

**LOI SPÉCIALE PRÉVUE PAR L'ARTICLE 45
DE LA LOLF**

Saisine pour avis



Du fait de l'absence de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale au 1^{er} janvier 2025, ce projet de loi spéciale a pour objet d'autoriser en 2025 la perception de l'impôt (article 1^{er}) et le recours à l'emprunt de l'État (article 2) et de la sécurité sociale (article 3).

Dans le cas de l'État, le Gouvernement pourra ensuite reconduire par décret les services votés.

Il s'agit d'un projet de loi purement technique, destiné à assurer la continuité de la vie nationale, et qui ne peut comprendre d'autres dispositions.

La commission s'est saisie pour avis de l'article 3, qu'elle propose d'adopter sans modification.

**1. UN PROJET DE LOI SE LIMITANT, PAR NATURE, À ASSURER LA
CONTINUITÉ DE LA VIE NATIONALE****A. LA CENSURE DU GOUVERNEMENT SUR LE PLFSS 2025****1. Un texte profondément modifié par le Sénat**

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2025 a été déposé à l'Assemblée nationale le 10 octobre 2024, soit neuf jours après l'échéance organique du premier mardi d'octobre.

L'Assemblée nationale n'ayant pas achevé l'examen du texte au terme du délai de 20 jours fixé par l'article 47-1 de la Constitution, le Gouvernement, conformément à l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, a saisi le Sénat du texte initial, modifié par les amendements votés par l'Assemblée nationale et acceptés par lui.

Le Sénat a adopté une approche responsable. **Il a ramené le déficit 2025 de 16 milliards d'euros à 15 milliards d'euros** et le déficit 2028 de 19,9 milliards d'euros à 16 milliards d'euros. La réforme des allègements généraux de cotisations patronales, qui aurait détruit 50 000 emplois selon le texte initial, a été rendue neutre sur l'emploi, pour un rendement réduit de seulement un milliard d'euros en 2025 et préservé par rapport au texte initial au-delà. Le report au 1^{er} juillet de la revalorisation des retraites a été remplacé par une revalorisation différenciée en 2025, conciliant réduction du déficit et préservation des petites retraites. Le Sénat a en outre prévu une contribution de solidarité de 2,5 milliards d'euros, assise sur une augmentation de sept heures de la durée annuelle du travail, afin de contribuer au financement de la dépendance.



2. La censure du Gouvernement sur la lecture des conclusions de la CMP

La commission mixte paritaire (CMP) s'est réunie le 27 novembre 2024. Pour la première fois depuis le PLFSS pour 2011, elle est parvenue à adopter un texte.

Tout en reprenant de nombreux apports du Sénat, la CMP a réduit le rendement de la réforme des allègements généraux de 2,4 milliards d'euros par rapport au texte initial et permis au Gouvernement d'en fixer librement les principaux paramètres à partir de 2026, et supprimé la contribution de solidarité. **Le déficit a été porté à 18,3 milliards d'euros** en 2025 et 21,5 milliards d'euros en 2028, même en postulant de nouvelles mesures d'économie, non spécifiées, devant être prises par voie réglementaire.

Toutefois, le 2 décembre 2024, lors de l'examen des conclusions de la CMP par l'Assemblée nationale, le Premier ministre, conformément à l'article 49 alinéa 3 de la Constitution, a engagé la responsabilité du Gouvernement sur le texte de la CMP, modifié par quelques amendements techniques.

Du fait de l'adoption d'une motion de censure par l'Assemblée nationale et conformément à l'article 50 de la Constitution, le Premier ministre a remis au Président de la République la démission du Gouvernement, le 5 décembre.

B. L'ABSENCE DE PROCÉDURE PRÉVUE POUR AUTORISER LA SÉCURITÉ SOCIALE À EMPRUNTER EN L'ABSENCE DE LFSS AU 1^{ER} JANVIER

Du fait de la censure du Gouvernement, il était matériellement impossible de promulguer un projet de loi de finances (PLF) et un PLFSS au 1^{er} janvier 2025.

Si la **Constitution prévoit une procédure pour pallier l'absence de loi de finances au 1^{er} janvier** (avec, en l'absence de vote séparé sur la première partie du PLF, un « *projet de loi spéciale* » autorisant la perception de l'impôt), **tel n'est pas le cas en l'absence de LFSS**.

Or, une disposition du domaine obligatoire et exclusif des lois de financement de la sécurité sociale est **indispensable** au fonctionnement de la sécurité sociale et, par là même, à la continuité de la vie nationale : **l'autorisation d'emprunter** donnée à divers organismes, au premier rang desquels figure l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss), connue sous le nom d'Urssaf Caisse nationale.

Il est donc impératif d'assurer l'entrée en vigueur de cette autorisation dès le début de l'année, même en l'absence de LFSS.

Règles applicables en cas de non-respect du délai constitutionnel d'examen ou de l'échéance du 1^{er} janvier

	PLF	PLFSS
Si le Parlement ne se prononce pas dans le délai constitutionnel		
Délai	Art. 47 C et 40 Lolf : 70 jours	Art. 47-1 C : 50 jours
Procédure	Art. 47 C et 40 Lolf : possible mise en œuvre par ordonnance	Art. 47-1 C : possible mise en œuvre par ordonnance
S'il n'est pas possible de promulguer un texte au 1^{er} janvier	Art. 47 C et 45 Lolf : autorisation de percevoir les impôts (1 ^{re} partie PLF ou loi spéciale) et ouverture par décret des services votés	<ul style="list-style-type: none">• Pas de procédure prévue.• Domaine exclusif de la LFSS : autorisation de recourir à l'emprunt

C : Constitution

Source : Commission des affaires sociales

C. UN « PROJET DE LOI SPÉCIALE » AYANT LE STATUT DE LOI DE FINANCES ET COMPRENANT NOTAMMENT UN ARTICLE AUTORISANT LA SÉCURITÉ SOCIALE À EMPRUNTER

La solution retenue par le Gouvernement consiste à **inclure** la disposition relative au **recours à l'emprunt de la sécurité sociale** dans le « *projet de loi spéciale* » prévu, pour l'État, par l'article 45 de la Lolf.

En effet, ce véhicule présente l'intérêt d'être prévu par des dispositions constitutionnelles et organiques. Bien que l'article 47 de la Constitution ne prévoie une loi spéciale que dans le cas où le PLF a été déposé trop tard, le Conseil d'État considère qu'il est possible d'y recourir en l'espèce, afin de permettre la « *continuité de la vie nationale* ». C'est aussi ce principe qui, selon le Conseil d'État, autorise à inclure dans le projet de loi spéciale l'autorisation d'emprunter octroyée à la sécurité sociale.

Bien que cette loi ait le caractère d'une loi de finances aux termes du 5° de l'article 1^{er} de la Lolf, la présence de cet article au sein de ce texte justifie pleinement la saisine pour avis de la commission des affaires sociales.

2. L'ARTICLE 3 DU PROJET DE LOI SPÉCIALE AUTORISE LA SÉCURITÉ SOCIALE À RECOURIR À L'EMPRUNT

A. UN ARTICLE TRÈS SUCCINCT

L'article 3, dont la commission s'est saisie pour avis, est très succinct. Il est en effet ainsi rédigé :

« Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire, la Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines et la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales sont habilitées [en 2025¹] à recourir à des ressources non permanentes dans la seule mesure nécessaire à la couverture de leurs besoins de trésorerie. »

B. L'ABSENCE, JUSTIFIÉE, DE PLAFONDS D'ENDETTEMENT

L'article 3 ne fixe donc aucun plafond d'endettement.

Pour mémoire, le tableau ci-après rappelle les plafonds fixés par les LFSS pour 2023 et 2024 et par l'article 13 du PLFSS pour 2025.

Rappel des plafonds prévus par les LFSS 2023 et 2024 et le PLFSS 2025

(en millions d'euros)

	LFSS 2023	LFSS 2024	PLFSS 2025
Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acosse)	45 000	45 000	65 000
Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA)	350	0	0
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF)	550	595	0
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRP SNCF)	400	350	0
Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	450	450	450
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)	7 500	11 000	13 200

Source : LFSS 2023 et 2024, PLFSS 2025

¹ Précision apportée par l'Assemblée nationale.

Cette absence de plafonds dans le présent projet de loi est justifiée :

- d'une part, par la difficulté de définir le niveau adéquat d'un tel plafond, en l'absence de calendrier d'adoption et de contenu de la LFSS pour 2025 ;
- d'autre part, parce que les plafonds ainsi définis pourraient ne pas être révisables par décret, en l'absence de base juridique explicite pour prendre des décrets de relèvement (que le code de la sécurité sociale ne prévoit que pour les plafonds définis par les LFSS et non par une loi spéciale).

Le périmètre de la loi spéciale selon le Conseil d'État

Selon le Conseil d'État, seules peuvent figurer dans la loi spéciale :

- les dispositions explicitement prévues par l'art. 45 de la Lolf (autorisation de percevoir l'impôt – qui emporte la reconduction des prélèvements sur recettes) ;
- les dispositions matériellement nécessaires pour la reconduction des services votés (autorisation de l'État d'emprunter) ;
- les dispositions **nécessaires à la « continuité de la vie nationale » (autorisation d'emprunt accordée à la sécurité sociale).**

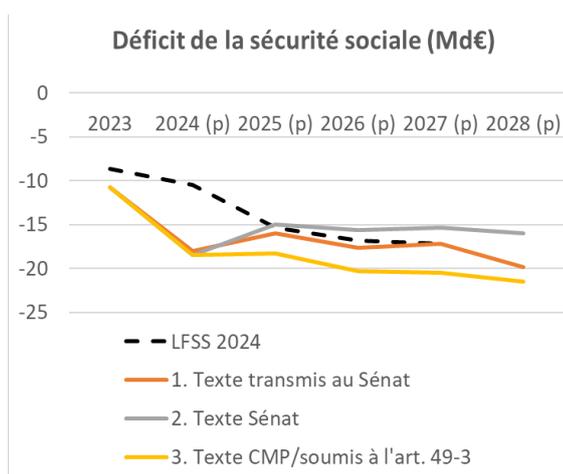
Selon le Conseil d'État, le reste ne peut figurer dans la loi spéciale.

En particulier, selon le Conseil d'État, la loi spéciale ne peut :

- contenir une indexation du barème de l'impôt sur le revenu ;
- proroger des crédits d'impôt devant s'éteindre le 31 décembre 2024.

3. DES MESURES DEVRONT ÊTRE PRISES EN 2025 POUR ASSURER LA SOUTENABILITÉ DE NOS FINANCES SOCIALES

A. LA NÉCESSITÉ DE L'ADOPTION D'UNE LFSS POUR CONTENIR LE DÉFICIT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE



Champ : régimes obligatoires de base + Fonds de solidarité vieillesse

Source : Commission des affaires sociales

La LFSS 2024 était la première à ne pas prévoir de réduction du déficit à moyen terme. Ainsi, le déficit était censé augmenter jusqu'à 17,2 milliards d'euros en 2027.

Dans le cas du PLFSS 2025, le texte initial prévoyait également un déficit de 17,2 milliards d'euros en 2027, mais ensuite le déficit augmentait fortement pour atteindre 19,9 milliards d'euros en 2028.

Le texte adopté par le Sénat a amélioré cette situation, avec un déficit un peu moins élevé en 2025 (15 milliards d'euros au lieu de 16 milliards d'euros selon le texte initial) et, surtout, en stabilisant à peu près jusqu'en 2028 le déficit à son niveau de 2025.

Le texte adopté par la CMP prévoyait quant à lui une situation plus dégradée que le texte initial, avec un déficit de 18,3 milliards d'euros en 2025 et 21,5 milliards d'euros en 2028.

En dépit du caractère préoccupant de ces perspectives financières, celles-ci demeureraient nettement meilleures que celles qui résulteraient de l'absence de LFSS pour 2025. Ainsi, selon le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale d'octobre 2024, **sans mesures législatives ni réglementaires, le déficit serait d'environ 30 milliards d'euros en 2025**. Si le Gouvernement prenait des dispositions réglementaires pour un montant analogue à celui de celles associées au PLFSS, le déficit pourrait être d'environ 25 milliards d'euros.

Dès lors, l'adoption de la présente loi spéciale n'exonère pas les pouvoirs publics de la responsabilité d'adopter et de mettre en œuvre dans les meilleurs délais une LFSS pour 2025 qui, seule, est susceptible de contenir les déficits de la sécurité sociale.

B. SÉCURISER LE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN RÉALISANT DE NOUVEAUX TRANSFERTS DE DETTE À L'ACOSS

La sécurité sociale ne se finance qu'à court terme sur les marchés financiers.

Si des déficits élevés s'accumulaient à l'Acoss, celle-ci risquerait de ne plus parvenir à se financer, ce qui remettrait en cause le paiement des prestations, comme cela a semblé pouvoir se produire en 2020, au début de la crise sanitaire (et a impliqué de mettre en place un dispositif d'urgence impliquant la Caisse des dépôts et consignations).

Il semble donc nécessaire de réaliser rapidement de nouveaux transferts de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Comme cela impliquerait de repousser l'échéance de 2033 fixée pour l'amortissement de la dette sociale, cela nécessiterait une loi organique. Toutefois on voit mal comment ces nouveaux transferts seraient possibles sans trajectoire crédible de réduction du déficit.

Réunie le mardi 17 décembre 2024 sous la présidence de M. Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de Mme Élisabeth Doineau, rapporteure générale, sur le **projet de loi spéciale prévue par l'article 45 de la Lolf**. La commission propose d'adopter sans modification l'article 3, dont elle s'était saisie pour avis.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Élisabeth Doineau
Sénatrice (UC) de la Mayenne
Rapporteure générale, rapporteure

Consulter le dossier législatif
<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl24-207.html>