



ÉTUDE D'IMPACT

PROJET DE LOI

RELATIF A LA DETTE SOCIALE ET À L'AUTONOMIE

NOR : SSAX2011921L/Bleue-1

26 mai 2020

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE _____	4
TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS _____	6
TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION _____	7
Article 1 : Reprise de 136 Md€ de dettes par la CADES. _____	8
Article 2 : Versement par le FRR de la soulte IEG à la CNAV et de 1,45 Md€ à la CADES ____	19
Article 3 : Affectation d'une fraction de CSG à la CNSA _____	27
Article 4 : Rapport au Parlement sur la création d'une cinquième branche en PLFSS _____	32

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La crise sanitaire liée au covid-19 pèse lourdement sur les finances sociales. Outre une forte détérioration de la masse salariale qui constitue la principale assiette des contributions sociales, elle a conduit le Gouvernement à mettre en œuvre des reports de paiement des cotisations et contributions sociales afin de soutenir les entreprises affectées par les effets du confinement. La crise sanitaire a également conduit à une augmentation des dépenses de l'assurance maladie. Par conséquent, le besoin de financement de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale a crû fortement, et une forte augmentation de la dette des régimes obligatoires de sécurité sociale est à prévoir pour les années 2020 et suivantes.

Dans ce contexte, afin d'assurer la pérennité du système de protection sociale, la dette constatée et la dette à venir seront transférées à la caisse d'amortissement de la dette sociale. A cet effet, le présent projet de loi prévoit, à son article 1er, un transfert de dette d'un montant global de 136 Md€ à la Caisse d'amortissement de la dette sociale. Ce transfert d'un montant significatif organisé en plusieurs étapes adresse un signal clair sur l'apurement des déficits passés et de ceux qui résulteront de la crise sanitaire de 2020. Il permet à la CADES de s'endetter dès aujourd'hui sur l'étendue de sa durée de vie résiduelle et de bénéficier ainsi des conditions de financement actuelles à long terme.

Cette reprise de dette de 136 milliards d'euros permettra ainsi de financer 31 milliards d'euros de déficits cumulés non repris constatés au 31 décembre 2019 de la branche maladie du régime général (16,2 milliards d'euros), du Fonds de solidarité vieillesse (9,9 milliards d'euros) de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles (3,5 milliards d'euros), de la CNRACL (1,2 milliards d'euros). Elle permettra également de financer 92 milliards d'euros au titre des déficits futurs 2020-2023 des branches maladie, vieillesse et famille du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse et de la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles. Cette provision pour dette permettra de couvrir les efforts en faveur de l'investissement dans les établissements publics de santé, qui viendront compléter la couverture par la CNAM de l'encours de dette des établissements publics de santé et des intérêts afférents à hauteur d'un montant maximum de 13 milliards d'euros, dont le principe est prévu par le présent article.

La prolongation de l'amortissement de la dette sociale après 2025 implique de prolonger l'affectation de ressources à la CADES. Parmi ses ressources actuelles figure une contribution de 2,1 milliards d'euros versée annuellement jusqu'en 2024 par le fonds de réserve des retraites (FRR) à la CADES, afin d'assurer l'amortissement des dettes contractées par les régimes d'assurance vieillesse. Dans la mesure où une part importante de la dette actuelle et de celle qui sera constatée au titre des exercices 2020 et suivants porte sur les régimes de retraite, un versement annuel de 1,45 milliard d'euros sera réalisé par le FRR au profit de la CADES au titre de l'apurement des dettes de la branche vieillesse du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) transférées.

Par ailleurs, depuis l'adossement du régime spécial des industries électriques et gazières au régime général en 2005, le fonds de réserve des retraites (FRR) gère pour le compte de la branche vieillesse du régime général une part de la soulte versée par les employeurs relevant de ce régime au titre de cet adossement. L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale prévoit

que cette soulte soit reversée à compter de 2020 à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale au profit de la Caisse d'assurance vieillesse selon les modalités définies par convention. Du fait de la nécessité d'améliorer rapidement la situation de trésorerie du régime général fortement sollicitée par la crise actuelle, il est proposé que cette soulte soit intégralement versée au plus tard le 31 juillet 2020.

Ces deux mesures, concernant le prolongement du versement du FRR à la CADES et le versement de la soulte à la Caisse d'assurance vieillesse font l'objet de l'article 2 du présent projet de loi.

La crise sanitaire a par ailleurs mis en lumière les limites de notre système de prise en charge des personnes âgées. C'est pourquoi le Gouvernement s'engage à réaffecter une recette spécifique supplémentaire au financement de la prise en charge de la dépendance à hauteur de 0,15 point de CSG, soit 2,3 milliards d'euros. L'article 3 du projet de loi effectue à cette fin un transfert de CSG entre la CADES et la CNSA. Ce transfert pérenne interviendra en 2024, année au cours de laquelle s'achèvera l'amortissement des dettes reprises par la CADES en 2010 qui repose sur ces recettes. Une concertation sera organisée prochainement pour définir les conditions de financement à plus court terme des mesures qui seront décidées en faveur de la prise en charge de la perte d'autonomie.

Le projet de loi, en son article 4, prévoit également le principe d'un rapport du Gouvernement au Parlement d'ici le 30 septembre 2020 afin de préparer la définition des modalités de structuration financière d'un risque ou d'une branche relatifs aux prestations contre la perte d'autonomie.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES CONSULTATIONS

Article	Objet de l'article	Consultations obligatoires	Consultations facultatives
1 ^{er}	Reprise de 136 Md€ de dettes par la CADES.	Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence. Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai. Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.	Le projet de loi a été adressé pour information à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le Conseil d'administration de la CNSA s'est réuni le mardi 26 mai pour examiner le projet de texte.
2	Versement par le FRR de la soulte IEG à la CNAV et de 2,1 Md€ à la CADES.	Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence. Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai. Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.	Le projet de loi a été adressé pour information à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le Conseil d'administration de la CNSA s'est réuni le mardi 26 mai pour examiner le projet de texte.
3	Affectation d'une fraction de CSG à la CNSA.	Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence. Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai. Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.	Le projet de loi a été adressé pour information à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le Conseil d'administration de la CNSA s'est réuni le mardi 26 mai pour examiner le projet de texte.
4	Rapport au Parlement sur la création d'une cinquième branche en PLFSS.	Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence. Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai. Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.	Le projet de loi a été adressé pour information à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Le Conseil d'administration de la CNSA s'est réuni le mardi 26 mai pour examiner le projet de texte.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Textes d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Reprise de 136 Md€ de dettes par la CADES.	Des décrets déterminant les dates et les montants de versement de la CADES à l'ACOSS devront être pris en application de cette mesure.	Ministère des Solidarités et de la Santé
2	Versement par le FRR de la soulte IEG à la CNAV et de 2,1 Md€ à la CADES.	La mesure proposée de prolongation d'un versement annuel de 1,45 Md€ ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application mais nécessitera un prolongement de la convention conclue entre le FRR et la CADES relative au calendrier et aux modalités de ce versement.	Ministère des Solidarités et de la Santé
3	Affectation d'une fraction de CSG à la CNSA.	La mesure proposée ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application.	
4	Rapport au Parlement sur la création d'une cinquième branche en PLFSS.	La mesure proposée ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application.	

Article 1 : Reprise de 136 Md€ de dettes par la CADES.

1. ÉTAT DES LIEUX

La dette sociale comprend principalement les déficits cumulés des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. Depuis 1996, il a été fait le choix d'isoler le traitement de cette dette de celui du reste de la dette des administrations publiques afin d'en assurer l'amortissement sur une période déterminée, au moyen de ressources dédiées. La Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été créée à cette fin par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et une ressource spécifique, la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), a été instaurée afin d'assurer ce remboursement.

Entre 1996 et 2016, 260 Md€ de dette ont été transférés à la Caisse d'amortissement de la dette sociale selon le calendrier suivant :

REPRISES DE DETTES PAR LA CADES ENTRE 1996 ET 2016

En milliards d'euros

	1996	1998	2003	2004 1	2005 2	2006 3	2007	2008	2009 4	2011 5	2012 6	2013	2014	2015	2016	TOTAL
Régime général et FSV	20,9	13,3		35,0	8,3	6,0		10	17	65,3	9,7	8,9	10	10	23,6	231,6
Etat ⁷	23,4				-1,7	-0,3	-0,1				-3,1	-1,2				23,4
CANAM	0,5															0,5
Champ FOREC			1,3	1,1												2,4
CCMSA										2,5						2,5
TOTAL	44,7	13,3	1,3	36,1	6,6	5,7	-0,1	10	17	67,8	6,6	7,7	10	10	23,6	260,3

Note de lecture : les montants négatifs correspondent à des régularisations, en faveur de la CADES, des montants de déficits repris. Le montant de 260,3 Md€ correspond au montant des dettes reprises en application de la loi et n'intègre pas une modification du report à nouveau pour 142 M€ opérée dans le cadre de la clôture des comptes 2014. En effet, des changements de méthode comptable ont amené la CADES à corriger la balance d'entrée au 1er janvier 2014 ce qui a dégradé la situation nette de la CADES et majoré la dette effectivement reprise. Le montant effectivement repris correspond à 260,5 Md€.

En 2019, la Caisse d'amortissement de la dette sociale a amorti 16,3 Md€, portant à 171 Md€ le montant total de dette amortie et à 89 Md€ le montant de dette restant à amortir. Les ressources perçues par la CADES au cours de cette même année se décomposent de la manière suivante :

- 7,6 Md€ correspondant au rendement de la contribution au remboursement de la dette sociale ;
- 8,6 Md€ correspondant au rendement de 0,6 point de contribution sociale généralisée ;
- 2,1 Md€ versés par le Fonds de réserve pour les retraites.

Les charges d'intérêt 2019, nettes des produits financiers, se sont établies pour leur part à 2,0 Md€.

Depuis 2010, le déficit cumulé¹ porté par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a évolué de la manière suivante :

		Branche maladie	Branche AT-MP	Branche famille	Branche vieillesse	FSV	Exploitants agricoles	Somme des déficits en fonds propres	CNRACL*	Total des montants éligibles à une reprise
Constaté	Situation à fin 2010	-21,5	-1,5	-1,2	-13,2	-7,2	-2,4	-47		-47,0
	Situation à fin 2011	-8	-1,7	0,2	-3,1	-3,4	-1,0	-17		-17,2
	Situation à fin 2012	-5,2	-2,5	0,4	-1,9	-4,1	-2,0	-16		-15,7
	Situation à fin 2013	-11,9	-1,8	-2,9	-0,2	-2,9	-2,7	-22		-22,4
	Situation à fin 2014	-14,7	-1,1	-5,6	1,7	-3,5	-2,9	-28		-27,8
	Situation à fin 2015	-18,9	-0,2	-4,7	2,6	-4	-3,2	-31		-31,0
	Situation à fin 2016	-10	0,5	0,4	3,6	-3,7	-3,5	-17		-17,2
	Situation à fin 2017	-14,2	1,8	0,5	6,2	-6,6	-3,7	-25		-24,5
	Situation à fin 2018	-14,7	2,6	1	6,5	-8,4	-3,7	-27	-0,6	-27,4
Situation à fin 2019	-16,2	3,5	2,6	5,1	-9,9	-3,6	-30	-1,3	-31,0	
Prévisions sous-jacentes à la LFSS 2020	Solde 2020 (p)	-3,3	1,4	0,7	-2,7	-1,4	0,2		-1,3	
	Solde 2021 (p)	-2,0	1,4	0,9	-3,9	-1,0	0,4		-1,6	
	Solde 2022 (p)	-0,4	1,4	1,3	-4,8	-0,6	0,5		-2,1	
	Solde 2023 (p)	1,8	1,4	1,6	-5,1	-0,3	0,7		-2,8	
	Situation à fin 2023	-20,1	9,1	7,1	-11,5	-13,2	-1,8	-47	-9,2	-55,8

* Pour la CNRACL, les réserves du régime ne sont pas prises en compte

Après avoir atteint 47 Md€ en 2010, les transferts de dette effectués entre 2011 et 2016 ont permis de réduire le déficit cumulé du régime général porté par l'ACOSS à 17,2 Md€ à la fin de l'année 2016.

Depuis la dernière reprise de dette par la CADES effectuée en 2016, les déficits sur le champ du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse, de la mutualité sociale agricole (MSA) et de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) se sont élevés à 27,4 Md€ au 31 décembre 2018. En cohérence avec une trajectoire financière excédentaire pour la sécurité sociale sur la période 2020-2022, l'article 27 de la LFSS pour 2019 avait prévu une nouvelle reprise de dette par la CADES d'un montant maximum de 15 Md€ d'ici 2024 en affectant, une fraction supplémentaire de contribution sociale généralisée (CSG) à la CADES à compter de 2020. Cette reprise s'inscrivait dans le cadre de l'obligation que tout nouveau transfert de dette s'accompagne du transfert de recettes garantissant le respect de l'horizon d'amortissement prévu antérieurement, sans que l'affectation de ces recettes ait pour effet de créer ou accroître un déficit pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

Toutefois, les mesures votées en fin d'années 2019 dans le cadre de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales, ainsi que la dégradation du contexte macro-économique, ont remis en cause la trajectoire d'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

Dans ces conditions, la reprise de dette prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 n'a pu être assurée et les dispositions correspondantes ont donc été abrogées par la

¹ Le déficit cumulé porté par l'ACOSS ainsi calculé correspond à une approche comptable. La méthode de suivi de la dette sociale répond à l'objectif de remise à zéro des capitaux propres négatifs de chaque branche, le cas échéant. Cette approche diffère de celle adoptée les années précédentes et qui a prévalu avant 2018 pour le suivi de la dette sociale et la mise en œuvre des reprises par la CADES, qui se fondait sur les déficits constatés lors des dernières années. Cette vision ne prenait pas en compte les déficits accumulés depuis l'origine de la sécurité sociale ni les éventuels excédents constatés annuellement. La méthode adoptée permet d'assurer la cohérence du suivi de la dette.

loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. Ainsi, le déficit cumulé porté par l'ACOSS, la CCMSA et la CNRACL s'établit à 31 Md€ au 31 décembre 2019.

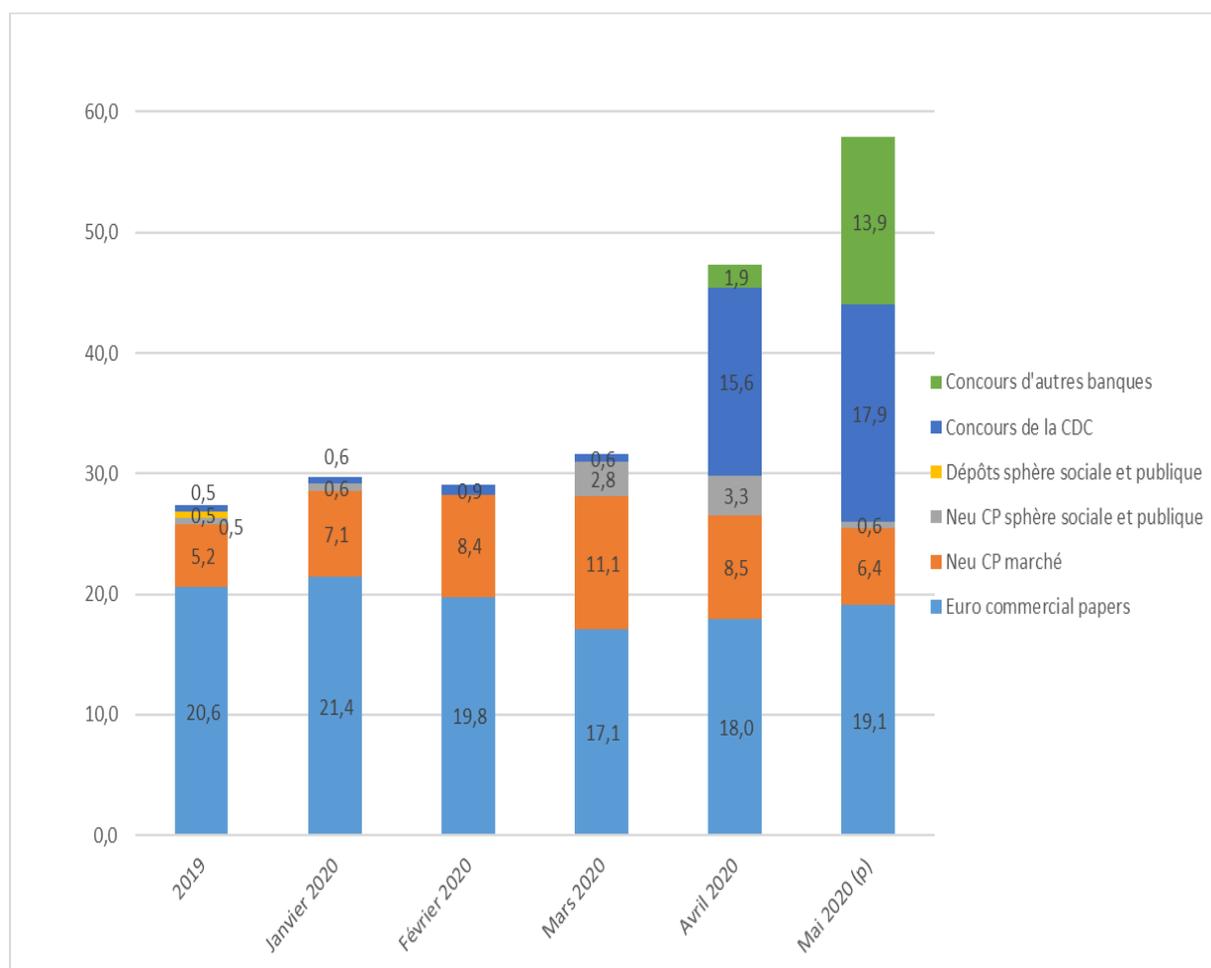
La crise sanitaire du Covid-19 a encore accru, dans une ampleur inédite, ces besoins de financement, du fait des reports massifs d'échéances de cotisations et contributions sociales décidées par le Gouvernement pour permettre aux entreprises de faire face à la mise en place du confinement, de la dégradation de la situation économique et de l'assiette des prélèvements obligatoires et des dépenses exceptionnelles en faveur de l'assurance maladie et des établissements publics de santé.

Le plafond d'endettement de l'ACOSS a été, après information des commissions des affaires sociales du Parlement, relevé de 39 à 70 Md€ le 25 mars dernier par décret en Conseil des ministres pour faire face au besoin de financement de la sécurité sociale tel qu'il était alors estimé. Ce relèvement a permis la mise en place d'un plan de financement sans précédent, dont la mise en œuvre est désormais finalisée, l'ACOSS ayant atteint son plafond d'endettement le 15 mai. Ce plan de financement a mobilisé les leviers suivants :

- financements sur les marchés de titres court terme : la cible initialement retenue de 25 Md€ a été dépassée, l'encours atteignant 34,8 Md€ au 19 mai ;
- prêt auprès de la CDC : un emprunt de près de 20 Md€ a été obtenu ;
- emprunts souscrits auprès des spécialistes en valeurs du Trésor (SVT) avec l'accompagnement de l'AFT : la cible de 30 Md€ n'a pas encore été atteinte, mais 22,5 Md€ sont déjà sécurisés.

Depuis mars 2020, la structure des financements de l'ACOSS a donc été modifiée de façon significative en faveur des concours bancaires, dont la part devient majoritaire en mai (55%), comme l'illustre le graphique suivant :

Structure de financement de l'ACOSS – répartition des encours de dette (Md€)



Source : ACOSS, Direction financière

Le besoin de financement de la sécurité sociale est désormais couvert jusqu'à fin mai. Il croît ensuite rapidement, avec le remboursement dès fin mai des titres de court terme, qu'il faudra refinancer sur le marché. Il dépasse 70 Md€ dès le 9 juin ce qui a conduit à un nouveau relèvement du plafond de l'ACOSS de 70 à 95 Md€ par décret en Conseil des ministres le 20 mai 2020. Le besoin de financement se stabilise ensuite autour de 90 Md€ à compter de fin août, et ce jusqu'à la fin de l'année, ce qui signifie que des ressources financières doivent être identifiées à hauteur de 20 Md€ dans des délais très brefs.

Afin d'assurer la couverture des besoins de financement croissants, la Caisse des dépôts et consignations et les autres établissements bancaires fourniront des financements dont l'encours progressera au cours du mois de mai (plus de 36 Md€ sécurisés à fin mai) et devrait se maintenir à un niveau élevé jusqu'à la fin de l'année.

2. NECESSITÉ DE LEGIFER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'ACOSS ne peut pas couvrir en totalité ni durablement un besoin de trésorerie aussi important que celui mentionné supra de plus de 70Md€ avec ses outils de financement. Seule une reprise rapide de la dette de l'ACOSS par la CADES permet de transformer sa dette de court terme en

une dette de long terme, avec des modalités de gestion et un coût adaptés. En outre, au-delà des besoins de financement déjà identifiés d'ici la fin 2020, la crise du Covid-19 aura un impact durable sur les comptes de la sécurité sociale et donc continuera à creuser la trésorerie de l'ACOSS si aucune reprise de dette par la CADES n'intervient au-delà de l'année en cours.

Une reprise de dette rapide et d'un volume important permettra :

- d'assurer l'apurement de la dette des régimes obligatoires de sécurité sociale dans le cadre conçu depuis 1996 pour son traitement, avec des ressources dédiées ;
- de substituer un financement par titres de moyen et long terme aux financements actuels de l'ACOSS permettant à la fois de réduire le risque de liquidité et d'émettre sur des marchés qui ont plus de profondeur, à de meilleures conditions de taux ;
- de faciliter l'obtention de financements à court terme par l'ACOSS et les négociations de celle-ci avec les établissements bancaires, compte tenu de la clarification de ses perspectives financières ;
- de mieux sécuriser *in fine* la capacité de la sécurité sociale à faire face à ses dépenses aux échéances prévues.

La présente reprise de dette constitue ainsi un gage de pérennité du système social et permettra de rétablir la confiance dans un système de sécurité sociale durable. Enfin, elle permettra de mettre en œuvre les engagements du Gouvernement pour l'investissement dans les hôpitaux.

Cette reprise de dette nécessite une disposition législative afin de modifier l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale et de confier à la CADES une nouvelle mission d'apurement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être décidé de ne reprendre que la part des déficits certains, à savoir les déficits constatés au décembre 2019 et de laisser le soin à des vecteurs législatifs ultérieurs de transférer les quantums de dette suivante. Cette option ne permet toutefois pas à la CADES de s'endetter dès aujourd'hui sur l'étendue de sa durée de vie résiduelle et de bénéficier ainsi de conditions de financement optimales.

Il aurait pu également être envisagé de ne procéder à un transfert des déficits portés par l'ACOSS à la CADES qu'une fois la crise passée et ses impacts connus. Cette option, qui rejoindrait l'option retenue en 2010, aurait permis de connaître précisément les déficits à reprendre. Néanmoins, elle n'est pas envisageable au regard de l'ampleur des besoins de financement de la sécurité sociale du fait des conséquences économiques et financières de la crise et n'aurait pas permis de soulager les tensions qui pèsent dès aujourd'hui sur la trésorerie de l'ACOSS.

OPTION RETENUE

L'option retenue prévoit un transfert de 136 Md€ d'euros de dette à la CADES, organisé en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, le A. du II *septies* du présent article prévoit le versement d'un montant de 31 milliards d'euros permettant de couvrir la dette portée par l'ACOSS au 31 décembre 2019. Celle-ci est constituée de la somme des reports à nouveau négatifs² après affectation du résultat du dernier exercice clos et se décompose de la manière suivante :

	Branche maladie	FSV	Exploitants agricoles	CNRACL	Total
Dette portée par l'ACOSS à fin 2019	-16,2	-9,9	-3,6	-1,3	-31

Le transfert de ce montant de dette à la CADES pour l'amortir prendra la forme, comme pour les transferts de dette réalisés par le passé, de versements à l'ACOSS qui se feront en trois temps :

- Un premier versement, d'un montant de 5 à 10 Md€ interviendra avant la coupure que connaissent assez largement les marchés en août. Ce versement correspond à la capacité d'émission de la CADES dans un temps restreint et permettra de diminuer d'autant, à très brève échéance, le besoin de financement de l'ACOSS.
- Un second versement, d'un montant de 15 Md€ supplémentaire interviendra d'ici la fin de l'année 2020 afin de diminuer significativement le montant des déficits portés par l'ACOSS d'ici à la fin de l'année et de réduire fortement son besoin de financement.
- Le solde du montant permettant d'assurer la couverture de la totalité du déficit constaté en 2019 de la branche maladie du régime général, du fonds de solidarité vieillesse, du régime des exploitants agricoles et de la CNRACL sera versé avant le 30 juin 2021.

Les montants et les dates de ces versements seront fixés par décret.

Dans un second temps, le B. du II *septies* du présent article prévoit le versement d'un montant maximum de 92 milliards d'euros permettant de couvrir les déficits prévisionnels des années 2020-2023 des branches maladie, famille et vieillesse du régime général, du fonds de solidarité vieillesse et de la branche vieille du régime des exploits agricoles ;

Enfin, le C. du II *septies* part prévoit des versements à la CNAM afin d'assurer la reprise d'une partie de la dette des établissements publics de santé contractée au 31 décembre 2019, dans la limite d'un tiers de celle-ci.

Ces versements interviendront à compter de 2021 dans la limite de 40 Md€ par année, en cohérence avec les capacités d'émission annuelle de la CADES. Les dates et les montants des versements seront fixés par décret.

² À l'exception de la reprise du déficit de la CNARCL pour laquelle le montant de déficit repris correspond à la somme du résultat des exercices 2018 et 2019.

Pour 2020, le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse est évalué à 41 Md€, soit à 35,5 Md€ de plus que le déficit prévisionnel de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020. En effet, le scénario macroéconomique a été révisé dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 et prévoit une baisse de la masse salariale de 7,5 % en 2020 contre une progression 2,8 % prévue dans les lois financières de l'automne 2019. Cette dégradation découle d'un contexte économique plus dégradé (évolution du PIB à -8 % contre +1,3 %) et d'une estimation de recours important au chômage partiel. La perte de recettes sur les revenus d'activité a été pour ainsi dire atteinte 19,5 Md€ par rapport à la trajectoire des lois financières de la LFSS pour 2020. La contraction du PIB conduit également à réviser à la baisse les recettes fiscales de la sécurité sociale sont aussi globalement révisées à la baisse, et notamment les recettes de TVA et de prélèvements sur les revenus de placement (dividendes, plus-values immobilières, assurance vie...). La perte par rapport aux lois financières serait de 10,5 Md€. En outre, les mesures mises œuvre dans le champ de la santé conduiraient à des dépenses exceptionnelles complémentaires à hauteur de 8 Md€.

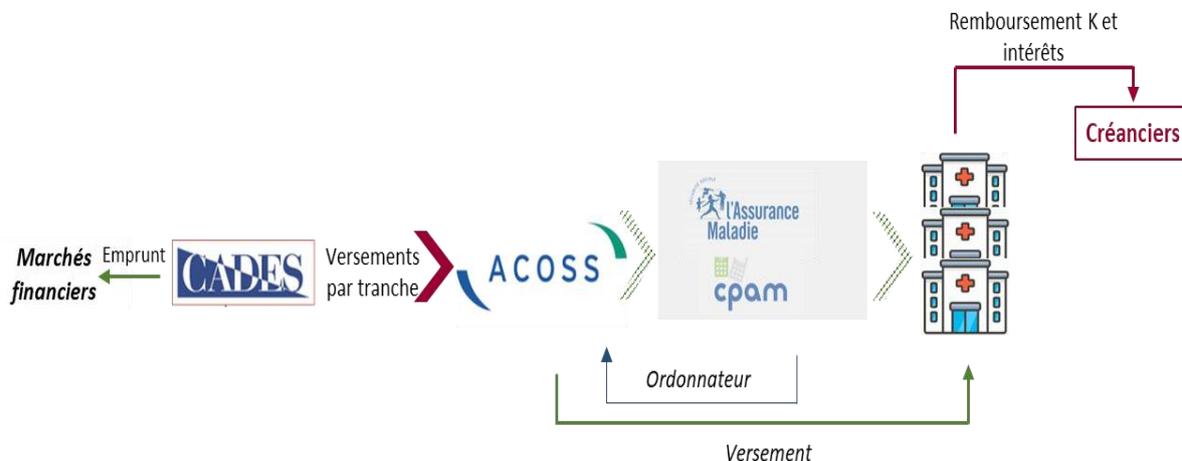
S'agissant des déficits sur les exercices suivants (2021-2023), les actualisations ne sont pas encore intervenues dans un contexte d'incertitude trop forte sur les hypothèses macroéconomiques en sortie de crise. Les prévisions de la LFSS pour 2020 sont caduques. Elles prévoyaient des déficits cumulés 2021-2023 du régime général et du FSV de 8,3 Md€ (cf. tableau ci-dessus).

Le montant de 92 Md€ intègre par conséquent une provision de reprise de dette à hauteur de 45 Md€ au titre de l'accroissement prévisible des déficits par rapport aux dernières projections sur les exercices 2020-2023 pour le régime général, le FSV et le régime des exploitants agricoles (la dernière projection pour 2020 étant 41 Md€ RG + FSV et celle pour les exercices 2021-2023 de 8,3 Md€ en LFSS 2020).

Par ailleurs, dans le cadre du plan d'urgence pour l'hôpital présenté le 20 novembre 2019, le Premier ministre a annoncé un programme de reprise d'un tiers de la dette des hôpitaux sur trois ans afin de permettre aux hôpitaux de réduire leur déficit et de retrouver rapidement les moyens d'investir. Sans préjudice des mesures qui pourraient être décidées en faveur de l'hôpital suite aux impacts de la crise du covid-19 – qui pourront être couvertes dans le cadre de l'enveloppe des déficits 2021-2023 de la CNAM pour la partie que cette caisse financera –, le présent article met en œuvre l'engagement du Gouvernement de couverture partielle par la CNAM des échéances de remboursement d'emprunts (en capital et en intérêt) de la dette des hôpitaux. À fin 2019, le montant total des emprunts des établissements publics de santé (EPS) s'élève à 30,2 Md€ et les frais financiers sont estimés à 8,6 Md€. Une couverture de 1/3 de ces échéances de remboursement en principal et des intérêts afférents représente un enjeu financier d'environ 13 Md€.

Cette opération de solvabilisation des remboursements des emprunts permettra d'assainir la santé financière des EPS, qui menace dans certains cas la pérennité de leurs missions permanentes de service public auxquelles ils ne peuvent se soustraire, et de donner les moyens aux établissements d'investir du fait de l'accroissement de leur capacité nette d'autofinancement qui découlera de cette reprise de dette.

Le recours à la CADES pour financer une partie des échéances de la dette des hôpitaux pourra s'intégrer au circuit de financement traditionnel des établissements publics de santé puisque ceux-ci reçoivent leurs recettes des caisses primaires d'assurance maladie, elles-mêmes refinancées, au travers de la Caisse nationale d'assurance maladie, par l'ACOSS.



Le montant des versements par la CADES à la CNAM au titre de cette reprise de dettes des EPS ainsi que les modalités de couverture des échéances des emprunts par des versements de l'assurance maladie auprès des établissements de santé feront l'objet d'une disposition législative ultérieure. Celle-ci déterminera également le cadre opérationnel de la contractualisation entre chaque établissement de santé et l'agence régionale de santé

Afin de faire face à cette nouvelle reprise d'un montant maximal de 136 Md€ (31 Md€ pour le passé, maximum de 13 Md€ pour la reprise de dette hospitalière, 92 Md€ au titre des déficits prévisionnels 2020-2023), l'horizon d'amortissement de la CADES est prolongé jusqu'en 2033 par la loi organique relative au remboursement de la dette sociale. Le tableau résumant ses capacités d'amortissement sur la période figure ci-dessous :

	<i>en Md€</i>
Dette restant à amortir au 31.12.19	-89
Recettes affectées à la CADES	256
<i>dont 0,6 point de CSG 2020-2023</i>	34
<i>dont 0,45 points de CSG 2024-2033</i>	78
<i>dont CRDS 2020-2033</i>	121
<i>dont versement du FRR (2020-2024)</i>	11
<i>dont versement du FRR (2020-2033)</i>	13
Charges financières 2020-2033	-31
Capacité d'amortissement supplémentaire d'ici 2033	136

Les hypothèses de construction reposent sur une croissance des recettes CSG et CRDS de près de 2 % par an en moyenne sur 2020-2033. S'agissant des charges financières, elles sont estimées à 2,2 Md€ par an, soit un coût d'endettement de l'ordre de 2,25%. Ces hypothèses feront l'objet d'un suivi régulier. Les dispositions organiques prévoient en effet que, chaque année, l'annexe 8 au PLFSS retrace les hypothèses permettant d'apprécier la durée d'amortissement de la CADES.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

Le présent article relève de la compétence du législateur national.

S'agissant des dotations de l'assurance maladie couvrant les échéances des emprunts des établissements de santé participant au service public hospitalier contractés au 31 décembre 2019, le dispositif est susceptible de constituer une aide d'Etat entrant dans le champ d'application de la décision 2012/21/UE de la Commission, du 20 décembre 2011, relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'Etat sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

Les critères seront définis dans le projet de loi de financement de la Sécurité sociale.

IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.1.3. Impacts macroéconomiques

4.1.4. Impacts sur les entreprises

Aucun

4.1.5. Impacts budgétaires

La mesure présente un intérêt en matière de finances publiques puisqu'elle permet de substituer à des financements de court terme, des financements de moyen/long terme dont les conditions sont plus avantageuses et qui permettent de réduire l'exposition à un risque de liquidité d'une dette sociale financée à court terme. Inscrire d'ores et déjà dans la loi une reprise massive de 136 Md€ permet en outre à la CADES d'émettre dès à présent de s'endetter sur l'ensemble de sa durée de vie et donc de bénéficier des conditions favorables actuelles à long terme.

IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun

IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Aucun

IMPACTS SOCIAUX

4.1.6. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Aucun

4.1.7. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Aucun

4.1.8. Impacts sur la jeunesse

Aucun

IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Aucun

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

CONSULTATIONS MENÉES

Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence.

Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai.

Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.

MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur est immédiate.

5.1.2. Application dans l'espace

Sans objet

5.1.3. Textes d'application

Des décrets déterminant les dates et les montants de versement de la CADES à l'ACOSS devront être pris en application de cette mesure.

Article 2 : Versement par le FRR de la soulte IEG à la CNAV et de 1,45 Md€ à la CADES

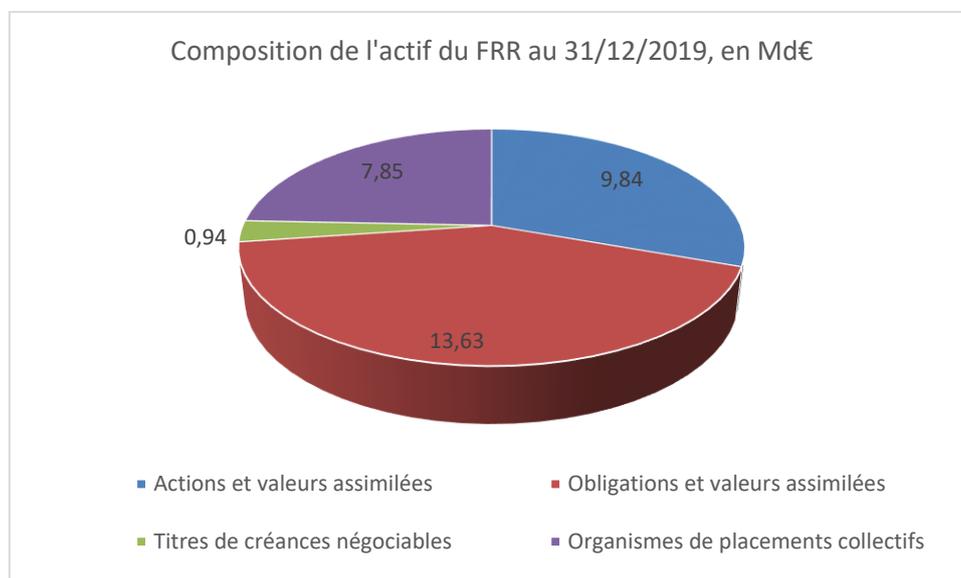
1. ÉTAT DES LIEUX

En 1999, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été créé afin de constituer des réserves destinées au financement des déséquilibres futurs des régimes de retraite à compter de 2020.

Il a acquis l'autonomie juridique lors de sa transformation en établissement public à caractère administratif à compter de 2002, en application de l'article 6 de la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel.

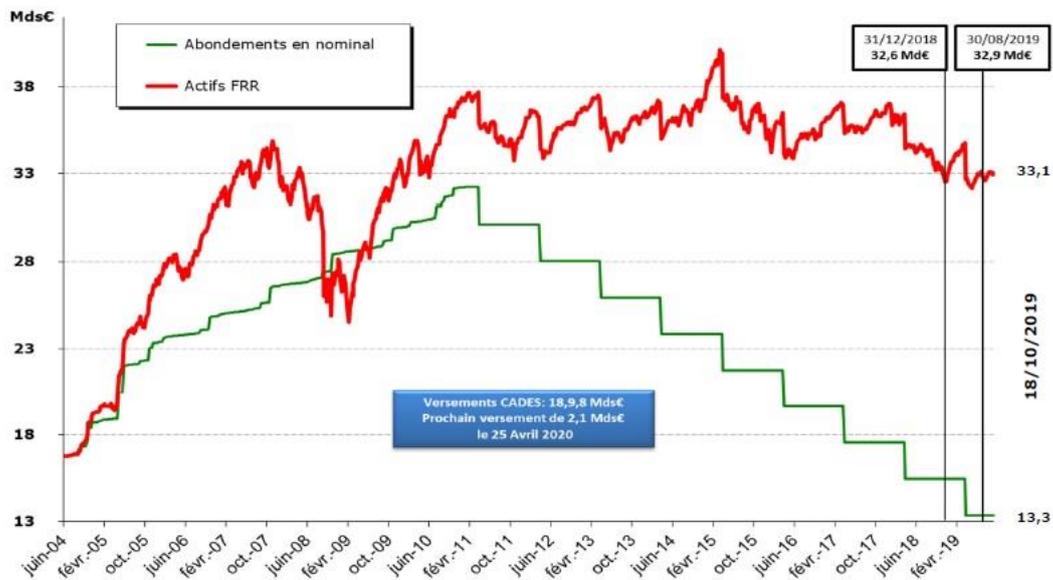
Ses ressources initiales comportaient tout ou partie des excédents éventuels de la Caisse nationale d'assurance vieillesse et du Fonds de solidarité vieillesse, les droits perçus au titre de l'utilisation des fréquences du réseau de téléphonie mobile de troisième génération, des recettes de privatisations ainsi qu'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, l'ensemble des recettes initialement dévolues au FRR ont été affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et au Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Aujourd'hui, les produits de placement du FRR constituent son unique ressource.

Au 31 décembre 2019, l'actif total du FRR s'établissait à 33,4 Md€ et ses instruments financiers d'un montant de 32,3 Md€ se décomposaient de la façon suivante :



Depuis 2011, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) verse chaque année 2,1 Md€ à la CADES afin de participer au financement des déficits, au titre des exercices 2011 à 2018, de la branche vieillesse du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse. En 2019, ce versement a représenté 11,6 % des ressources de la CADES.

Le graphique suivant, élaboré par le service des risques du FRR, illustre l'évolution de l'actif de ce dernier et l'effet de ses versements, représenté par la baisse des abondements cumulés à partir de 2011.



Ce versement annuel prend fin en 2024, date fixée explicitement par la loi. Par conséquent, il n'existe pas de lien entre la durée d'amortissement de la dette sociale et la date de fin des versements du FRR à la CADES. Aussi, en cas de transfert à la CADES d'une dette supplémentaire à amortir, les ressources de la CADES seraient plus limitées après 2024 et la prolongation de la durée d'amortissement serait d'autant plus importante.

Par ailleurs, le FRR est chargé de la gestion d'une fraction de la soulte versée par les entreprises du régime des énergies électriques et gazières, dont le produit doit revenir à la CNAV à compter de 2020.

En effet, la réforme du statut d'EDF-GDF s'est accompagnée d'une réforme de la gestion du régime spécial des industries électriques et gazières et de son adossement au régime général d'assurance vieillesse à compter du 1^{er} janvier 2005. En contrepartie, le versement d'une soulte visant à assurer la neutralité financière de cet adossement pour la branche vieillesse du régime général a été prévu, selon deux modalités. D'une part, 4,6 Md€ ont pris la forme d'un versement en 20 annuités – jusqu'en 2025 – de la Caisse nationale des industries électriques et gazières à la CNAV. D'autre part, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005³ a prévu que le solde de la soulte serait versé au Fonds de réserve pour les retraites, charge pour ce dernier de le gérer pour le compte de la CNAV, qui en est propriétaire. À cette fin, une nouvelle mission a été confiée au FRR. La gestion financière de cette contribution exceptionnelle a été isolée des autres missions du fonds de sorte à garantir à la CNAV à la fois le bénéfice de cette soulte et des intérêts qu'elle produirait. La loi prévoit que cette contribution et ses produits financiers, nets des frais engagés par le fonds, doit être rétrocédée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse à compter de 2020, dans des conditions fixées par convention entre la Caisse nationale

³ Article 56 de la loi n° 2004-1370 du 20 décembre 2004 de financement de la sécurité sociale pour 2005.

d'assurance vieillesse et le Fonds de réserve pour les retraites. Estimée à 3,1 Md€ en 2005, la soulte actualisée de son rendement s'élevait à 4,9 Md€ au 30 avril 2020.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

En premier lieu, il est proposé de prolonger au-delà de 2024 le versement annuel du Fonds de réserve pour les retraites à la Caisse d'amortissement de la dette sociale pour participer au financement des déficits, au titre d'exercices postérieurs à 2018, de la branche vieillesse du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse. À compter de 2025, ce versement annuel sera ramené de 2,1 Md€ à 1,45 Md€. Cette prolongation relève de la compétence du législateur.

En effet, il est d'autant plus nécessaire de garantir le niveau des recettes dévolues au remboursement de la dette sociale que la reprise de dette supplémentaire autorisée par le présent projet de loi sera réalisée sans création de ressources nouvelles. La CADES doit pouvoir disposer au moins des mêmes ressources qu'aujourd'hui afin de pouvoir garantir un remboursement rapide et au meilleur coût de la dette constituée.

En second lieu, il est proposé de prévoir dès 2020 que la totalité de la soulte gérée par le FRR sera versée et comptabilisée par la CNAV comme produits de cet exercice.

Les dispositions du III de l'article L. 135-6 du code la sécurité sociale prévoient que la soulte est rétrocédée à la CNAV à compter de 2020 dans des conditions fixées par convention. Au regard de l'ampleur des besoins de financement du régime général à une échéance très rapide, il est proposé de prévoir dans la loi que le versement doit avoir lieu avec le 31 juillet 2020. Inscrire cette date butoir dans la loi plutôt que de recourir à une convention conclue entre le FRR et la CNAV est de nature à sécuriser le financement de la trésorerie du régime général en réduisant l'incertitude concernant la date de versement.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

OPTIONS ENVISAGÉES

- S'agissant de la prolongation d'un versement annuel à la CADES après 2024

Il aurait pu être envisagé d'augmenter le montant des prochains versements à la CADES sans envisager de prolongement de ceux-ci. Cette solution n'a pas été privilégiée au regard du niveau des liquidités immédiatement mobilisables par le fonds. De fait, une telle solution conduirait à constater des pertes lors de cessions d'actifs réalisées en position potentiellement défavorable.

À fin décembre 2019, la poche des actifs de couverture représente 46,6 % de l'actif total du FRR (33,4 Md€), soit 15,6 Md€. Cette poche se compose de 42,8 % d'obligations de qualité (14,3 Md€) et 3,8 % de liquidités (1,3 Md€).

Les actifs de couverture sont principalement investis en obligations d'Etat et en obligations d'entreprises de qualité, sélectionnées sur la base de leur évaluation par les agences de notation financière.

Il aurait pu être envisagé d'augmenter les versements totaux du FRR en 2020, incluant la soulte IEG et le versement annuel déjà prévu de 2,1 Md€ à la CADES, jusqu'à un montant de cet ordre de grandeur de 15 Md€.

Toutefois, le contexte actuel invite à la prudence. La valeur du portefeuille du FRR a évolué de la façon suivante depuis le début de l'année 2020 :

		janvier		février		mars	
Valeur de marché du portefeuille (Md€ courants)	Valeur de l'actif hors soulte IEG	33,610	28,184	32,677	27,412	29,537	24,812
	Valeur de la soulte IEG		5,426		5,265		4,725
Performance annuelle nette des placements (depuis le début de l'année en %)		-0,20%		-2,99%		-12,32%	

Ce contexte invite donc à la prudence en matière de cessions d'actifs et justifie la solution retenue d'un allongement des versements du FRR tout en diminuant les versements annuels pour les porter à un niveau de 1,45 Md€. Le FRR disposera ainsi d'une période plus longue pour anticiper ses versements ultérieurs.

- S'agissant du versement de la soulte due à la CNAV

Le dispositif actuel aurait pu être maintenu dans la mesure où il n'interdit pas que le versement ait lieu en intégralité en 2020. Néanmoins, il est préférable de prévoir dans la loi les conditions de restitution de cette soulte, par symétrie avec les dispositions de la loi de 2005.

Il aurait également pu être envisagé d'échelonner les versements à la CNAV sur une plus longue durée. Toutefois, cette solution n'aurait pas été compatible avec la nécessité de diminuer fortement et rapidement les besoins de financement de l'ACOSS. En outre, étant donné que les dispositions juridiques actuelles précisent que la soulte doit être versée à la Caisse nationale d'assurance vieillesse à compter de 2020, le fonds est tenu de conserver une part importante d'actifs qui doivent pouvoir être mobilisables dès cette date pour assurer le décaissement. Un versement unique avant le 31 juillet 2020 ne remet donc pas en cause la capacité du FRR à verser la soulte dans des conditions favorables.

À fin avril 2020, la valeur de marché de la soulte IEG est de 4,9 Md€ contre 5,3 Md€ deux mois plus tôt. La valeur de la soulte IEG est en effet indexée sur la performance globale du FRR. Une baisse de la valeur du portefeuille de ce dernier entraîne donc mécaniquement une baisse de la soulte IEG.

OPTION RETENUE

- S'agissant de la prolongation d'un versement annuel à la CADES après 2024

Le présent article prolonge le principe d'un versement annuel du Fonds de réserve pour les retraites à la CADES : à compter de 2025, celui-ci sera de 1,45 Md€. Ce versement a vocation à faire contribuer le FRR au financement de la reprise des déficits postérieurs à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du fonds de solidarité vieillesse, dont le montant au 31 décembre 2019 s'élève à 9,9 Md€ et est transféré à la CADES par le présent projet de loi. Ce versement s'applique sans limite temporelle : il se poursuivra jusqu'à l'apurement de l'ensemble de la dette sociale ou l'épuisement des réserves du Fonds de réserve pour les retraites.

- S'agissant du versement de la soulte due à la CNAV

L'option retenue vise à répondre le plus efficacement possible aux difficultés de trésorerie actuelles de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

Depuis le début de l'épidémie de Covid-19 en effet, les besoins de financement de l'ACOSS connaissent une augmentation forte et rapide, du fait notamment des reports massifs d'échéances de cotisations et contributions sociales, de la dégradation de la situation économique et de l'assiette des prélèvements obligatoires et des dépenses exceptionnelles en faveur de l'assurance maladie et des établissements publics de santé.

Les besoins de financement de l'ACOSS devraient ainsi atteindre 85 Md€ à la fin du premier semestre et 95 Md€ sur le second semestre.

Le versement de la totalité de la soulte dès l'année 2020 à la CNAV constitue donc une réponse plus pertinente que l'échelonnement des versements. La trésorerie du régime général s'en trouvera globalement améliorée de manière significative. En outre, ce produit viendra minorer le déficit constitué en 2020 du fait de la crise.

Inscrire cette date butoir dans la loi permet également de garantir que le versement aura lieu avant le 31 juillet 2020 afin de limiter les tensions sur la trésorerie de l'ACOSS particulièrement importantes à horizon de cet été.

Le versement de la soulte pourra être réalisé sur la base de la valeur définitive arrêté le 29 mai. Son calcul fera l'objet d'un audit par les commissaires aux comptes du Fonds de réserve pour les retraites.

Le présent article prévoit également que la comptabilisation de la soulte dans les comptes de la branche vieillesse du régime général sera réalisée par cinquièmes de 2020 à 2024. À ce jour, aucun produit n'a encore été constaté dans les comptes de la branche vieillesse du RG au titre de cette fraction de 40 % de la soulte. En effet, la créance de la CNAV a été inscrite en contrepartie d'un passif, sous la forme d'un « produit constaté d'avance », et non de produits. Seules les annuités de la fraction de 60 % ont d'ores et déjà généré des produits comptables qui perdureront jusqu'en 2024. La comptabilisation retenue pour le versement par le FRR d'une

partie de la permet de garder une relative homogénéité du traitement comptable entre les deux fractions de la soulte.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Cette mesure modifie l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure n'est pas contraire aux règles fixées par le droit international et le droit de l'Union européenne.

IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.1.3. Impacts macroéconomiques

Cette soulte est aujourd'hui placée par le FRR dans le cadre de son allocation globale. Sa valeur est donc indexée sur la performance du FRR et son montant évolue chaque année à l'issue de la clôture des comptes *via* :

- l'attribution d'une quote-part du résultat du FRR à la soulte IEG ;
- l'attribution d'une quote-part des écarts d'estimation, qui représentent l'écart entre le prix d'achat des actifs du FRR et leur prix lors de la clôture des comptes. Ces écarts d'estimation représentent donc les plus ou moins-values latentes à la date d'arrêté des comptes.

4.1.4. Impacts sur les entreprises

Aucun

4.1.5. Impacts budgétaires

- S'agissant de la prolongation d'un versement annuel à la CADES après 2024

Avant l'adoption du présent article, les sommes restant dues à la CADES par le FRR s'élève à 8,4 Md€ (2,1 Md€ par an sur la période 2021-2024⁴). Les dispositions du présent projet de loi conduisent à prolonger ce versement jusqu'en 2033 (13,05 Md€ supplémentaires) ou épuisement des réserves.

⁴ Le versement pour l'année 2020 a eu lieu le 27 avril.

- S'agissant du versement de la soulte due à la CNAV

Conformément à une décision du Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale en date du 20 avril 2005, la part de la soulte IEG dont la gestion a été confiée au FRR est comptabilisée au passif du bilan de ce dernier comme une dette envers la CNAV.

De son côté, la CNAV a enregistré à l'actif de son bilan une créance sur le FRR d'un montant de 3 060 M€, soit le montant initial de la somme versée en 2005 au FRR. Cette écriture comptable illustre le fait que la CNAV reste propriétaire de cette soulte et que la fonction du FRR se limite à la gestion financière de celle-ci. Le décaissement de la soulte proposé par le présent article aura pour conséquence d'améliorer le solde de la branche vieillesse d'un cinquième de son montant chaque année jusqu'en 2024, soit environ 1 Md€ par an.

IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun

IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Aucun

IMPACTS SOCIAUX

Aucun

4.1.6. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Aucun

4.1.7. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Aucun

4.1.8. Impacts sur la jeunesse

Aucun

IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Aucun

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

CONSULTATIONS MENÉES

Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence.

Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai.

Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.

MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur est immédiate. Le versement de la soulte à la CNAV doit se faire au plus tard le 31 juillet 2020. Pour ce qui est de la prolongation du versement du FRR, la loi prévoit déjà le versement jusqu'en 2024. Les dispositions envisagées ne produiront donc des effets qu'à partir de 2025.

5.1.2. Application dans l'espace

5.1.3. Textes d'application

La mesure proposée de prolongation d'un versement annuel de 1,45 Md€ ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application mais nécessitera un prolongement de la convention conclue entre le FRR et la CADES relative au calendrier et aux modalités de ce versement.

Article 3 : Affectation d'une fraction de CSG à la CNSA

1. ÉTAT DES LIEUX

Depuis sa création en 1991, la contribution sociale généralisée a une place significative dans le financement de la sécurité sociale. L'ensemble des revenus y sont assujettis en fonction des taux différents. En 2019, le produit total de la CSG s'est établi à 126,7 Md€.

À l'origine affectée uniquement à la branche famille, la CSG finance aujourd'hui la quasi-totalité des risques couverts par la protection sociale et participe également à l'amortissement de la dette sociale. Depuis 2019, la CSG contribue également au financement de l'assurance chômage et de la dépendance, une fraction étant affectée respectivement à l'Unédic et à la CNSA.

En 2020, la contribution sociale généralisée est répartie de la manière suivante entre affectataires :

Taux 2020	CNAF	CNAM	CADES	Unédic	FSV	CNSA	Total
CSG activité	0,95	5,95	0,6	1,47	0	0,23	9,2
CSG capital	-	-	0,6	-	8,6	-	9,2
CSG jeux	0,68	5,3	0,22	-	-	-	6,2
CSG chômage et IJ	0,95	4,65	0,6	-	-	-	6,2
CSG pension à taux plein	0,95	4,77	0,6	-	1,98	-	8,3
CSG taux réduit	0	3,2	0,6	-	-	-	3,8
CSG taux intermédiaire	0,95	3,07	0,6	-	1,98	-	6,6

Les recettes constatées lors du dernier budget exécuté de la CNSA proviennent, pour un montant total d'environ 26 Md€ en 2019, de :

- L'objectif national de dépense d'assurance maladie (20,9 Md€);
- La contribution de solidarité pour l'autonomie (2 Md€);
- La contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (0,8 Md€) ;
- Une fraction de la contribution sociale généralisée (2,3 Md€).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La crise sanitaire a accentué les limites du système de prise en charge des personnes âgées et des personnes en perte d'autonomie et a mis en lumière la nécessité de développer un grand plan en faveur de l'autonomie des personnes âgées, annoncé par le Gouvernement depuis plusieurs mois. L'une des composantes de ce plan est la création d'une nouvelle branche de la sécurité sociale. Le Gouvernement a donc souhaité, dès à présent, préfigurer le financement des dépenses de cette branche en affectant une ressource supplémentaire spécifique et pérenne à la CNSA, ce qui ressortit au domaine de la loi.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être envisagé de réaffecter de la CSG pour la réforme de l'autonomie à partir d'une autre branche de la sécurité sociale. Mais dans un contexte où l'ensemble des branches subit les conséquences économiques et financières de la crise sanitaire, cette solution aurait conduit à dégrader davantage la situation de ces branches au profit d'un autre risque et n'aurait pas été acceptable. Il aurait également pu être envisagé de réaffecter une autre recette fiscale, ou de créer un nouveau prélèvement.

OPTION RETENUE

L'option retenue affecte une fraction de 0,15 point de toutes les assiettes de contribution sociale généralisée – à l'exception de la CSG sur le produit des jeux – à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie à compter du 1^{er} janvier 2024. Cette affectation permet de majorer les financements de la CNSA à hauteur de 2,3 Md€ environ à horizon 2024 afin de financer les dépenses relatives à la perte d'autonomie. L'affectation d'une telle recette est cohérente avec le caractère solidaire et universel de la prise en charge de perte d'autonomie et permet d'affirmer le caractère prioritaire de la prise en charge des personnes âgées. Elle ne remet en cause ni le financement des autres risques de sécurité sociale – la CSG qui leur est affectée étant préservée – ni l'engagement du remboursement de la dette sociale dans la mesure le projet de loi organique relatif à la dette sociale prévoit que l'apurement de la dette sociale ne peut excéder 2033 et où le présent projet de loi affecte les recettes nécessaires à l'apurement de la dette sociale pour respecter cet horizon.

À compter de 2024, la contribution sociale généralisée sera donc répartie ainsi :

Taux à compter de 2024	CNAF	CNAM	CADES	Unédic	FSV	CNSA	Total
CSG activité	0,95	5,95	0,45	1,47	0	0,38	9,2
CSG capital	-	-	0,45	-	8,6	0,15	9,2
CSG jeux	0,68	5,3	0,22	-	-	-	6,2
CSG chômage et IJ	0,95	4,65	0,45	-	-	0,15	6,2
CSG pension à taux plein	0,95	4,77	0,45	-	1,98	0,15	8,3
CSG taux réduit	0	3,2	0,45	-	-	0,15	3,8
CSG taux intermédiaire	0,95	3,07	0,45	-	1,98	0,15	6,6

Le Gouvernement organisera prochainement une concertation afin de définir les conditions de financement de plus court terme des mesures qui seront décidées en faveur de la prise en charge de la perte d'autonomie et portées dans le PLSS pour 2021.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Le présent article modifie l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale.

La réaffectation de CSG de la CADES vers la CNSA peut se faire dans une loi ordinaire. Il n'y a pas d'exclusivité de la LFSS pour l'organiser. Le III de l'article LO 111-3 du code de la sécurité sociale précise en effet que « L'affectation, totale ou partielle, d'une recette exclusive des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ou des organismes finançant et gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, à toute autre personne morale ne peut résulter que d'une disposition de loi de financement. » La CNSA est bien incluse dans le champ des réaffectations « internes » et n'est pas une personne morale au sens des dispositions du III de l'article LO 111-3..

Une affectation de CSG hors LFSS a déjà été faite dans le cadre de la loi relative aux mesures d'urgence économique et sociale de décembre 2018.

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.1.3. Impacts macroéconomiques

Aucun

4.1.4. Impacts sur les entreprises

Aucun

4.1.5. Impacts budgétaires

Aucun

IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun

IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

IMPACTS SOCIAUX

En consacrant de nouvelles ressources à la prise en charge de la perte d'autonomie, la présente mesure aura des impacts sociaux positifs.

4.1.6. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Aucun

4.1.7. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Aucun.

4.1.8. Impacts sur la jeunesse

Aucun

IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Aucun

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

CONSULTATIONS MENÉES

Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence.

Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai.

Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.

MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1. Application dans le temps

La mesure entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2024

5.1.2. Application dans l'espace

5.1.3. Textes d'application

La mesure proposée ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application.

Article 4 : Rapport au Parlement sur la création d'une cinquième branche en PLFSS

1. ÉTAT DES LIEUX

La sécurité sociale vise à couvrir les risques de pertes de revenus qui peuvent affecter les travailleurs et, plus largement, assurer l'ensemble de la population face aux aléas de la vie, via notamment la prise en charge des frais de santé et le service de prestations familiales.

L'article L. 111-1 du code de la sécurité sociale fait donc entrer dans le champ de la sécurité sociale un vaste ensemble de risques. La notion de risque de sécurité sociale peut elle-même englober de nombreuses dépenses, y compris certaines relevant de l'État ou des collectivités locales voire de l'initiative privée.

Du point de vue du pilotage financier en revanche, les lois de financement de la sécurité sociale fixent les prévisions de recettes et des objectifs de dépense et de solde des régimes obligatoires de sécurité sociale de base, soit un ensemble plus étroitement lié à une définition institutionnelle d'une partie de la sécurité sociale.

La prise en charge de la perte d'autonomie est aujourd'hui l'objet d'un système complexe et peu lisible. D'une part, l'organisation de l'offre et des prises en charge, en établissement comme à domicile apparaissent sans doute trop cloisonnées tandis que les prestations et leur financement sont insuffisamment lisibles. D'autre part, l'architecture du pilotage financier des interventions publiques en faveur de la perte d'autonomie est éclatée. La CNSA assure le financement national de l'offre et des prestations, au côté des conseils départementaux, à partir de ressources correspondant elles-mêmes en grande partie à une dépense de l'assurance maladie retracée dans l'ONDAM, complétées par des ressources affectées en propre à la CNSA.

2. NECESSITE DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'engagement de réaliser une réforme d'ampleur du grand âge et de l'autonomie invite à s'interroger sur la structuration d'un nouveau risque ou d'une nouvelle branche – en partie implicitement inclus dans le périmètre actuel de la sécurité sociale – afin de donner de la visibilité et de la cohérence à une politique publique dépendant de multiples acteurs.

3. OPTIONS POSSIBLES ET DISPOSITIF RETENU

OPTIONS ENVISAGÉES

Il aurait pu être envisagé de poser, dès ce projet de loi, les bases législatives d'un nouveau risque ou d'une nouvelle branche de la sécurité sociale, correspondant aux prestations servies

pour répondre au risque de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées. Néanmoins, ces choix structurants nécessitent d'être concertés avec l'ensemble des acteurs et ne peuvent être introduits dans un projet de loi construit dans des conditions d'urgence afin de soulager la trésorerie de l'ACOSS par une reprise de la dette du régime général par la CADES, même si ce projet porte le choix de l'affectation à la CNSA à compter de 2024 d'une part de la CSG transférée à la CADES dans le cadre bientôt achevé de la précédente reprise.

OPTION RETENUE

L'option retenue prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur les conditions de création d'un nouveau risque ou d'une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à la perte d'autonomie. Ce rapport doit également préciser les dispositions à prendre dans le cadre la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 afin d'en tirer les conséquences. Ce rapport doit être rendu au plus tard le 30 septembre 2020.

Cette solution permet à la fois de marquer la volonté du Gouvernement de structurer rapidement une prise en charge coordonnée de la perte d'autonomie et d'en assurer un pilotage cohérent ainsi que la volonté de respecter l'intervention des nombreux financeurs qui participent à cette politique, et notamment les conseils départementaux et les communes.

La fixation d'un délai au 30 septembre permet de prévoir la concertation nécessaire tout en permettant que les conséquences puissent être tirées rapidement, dès le PLFSS pour 2021.

4. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

IMPACTS JURIDIQUES

4.1.1. Impacts sur l'ordre juridique interne

Aucun

4.1.2. Articulation avec le droit international et le droit de l'Union européenne

La mesure relève de la seule compétence de la France.

IMPACTS ÉCONOMIQUES ET FINANCIERS

4.1.3. Impacts macroéconomiques

Aucun

4.1.4. Impacts sur les entreprises

Aucun

4.1.5. Impacts budgétaires

Aucun

IMPACTS SUR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Aucun

IMPACTS SUR LES SERVICES ADMINISTRATIFS

Aucun

IMPACTS SOCIAUX

Aucun

4.1.6. Impacts sur les personnes en situation de handicap

Aucun

4.1.7. Impacts sur l'égalité entre les femmes et les hommes

Aucun.

4.1.8. Impacts sur la jeunesse

Aucun

IMPACTS SUR LES PARTICULIERS

Aucun

IMPACTS ENVIRONNEMENTAUX

Aucun

5. CONSULTATIONS ET MODALITÉS D'APPLICATION

CONSULTATIONS MENÉES

Les caisses nationales de sécurité sociale (CNAM, CNAF, CNAV, ACOSS, CCMSA) ont été saisies le mardi 19 mai dans le délai d'urgence.

Une saisine rectificative leur a été adressée le vendredi 23 mai.

Les conseils d'administration de ces caisses se sont prononcés le lundi 25 mai sur le présent projet de loi.

MODALITÉS D'APPLICATION

5.1.1. Application dans le temps

L'entrée en vigueur est immédiate

5.1.2. Application dans l'espace

Sans objet

5.1.3. Textes d'application

La mesure proposée ne nécessite pas de mesure réglementaire d'application.