



N° 3200

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION SPÉCIALE ⁽¹⁾ CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI ORGANIQUE *relatif à la dette sociale et à l'autonomie*, EN NOUVELLE LECTURE, SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, MODIFIÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à la dette sociale et à l'autonomie*,

PAR M. PAUL CHRISTOPHE,
Rapporteur

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **3018**, **3066** et T.A. **439**.

Commission mixte paritaire : **3188** et **3189**.

Nouvelle lecture : **3179**.

Sénat : 1^{re} lecture : **517**, **556**, **557**, **551** et T.A. **115** (2019-2020).

Commission mixte paritaire : **610** et **611** (2019-2020).

⁽¹⁾ La composition de cette commission spéciale figure au verso de la présente page.

La commission spéciale est composée de :

M. Jean-Paul Mattei, *président* ;

M. Belkhir Belhaddad, Mme Cendra Motin, M. Bernard Perrut, M. Boris Vallaud, *vice-présidents* ;

M. Julien Borowczyk, M. Pascal Brindeau, Mme Marianne Dubois, Mme Émilie Guerel, *secrétaires* ;

M. Paul Christophe, M. Thomas Mesnier, *rapporteurs*,

Mme Delphine Bagarry, M. Jean-Noël Barrot, Mme Brigitte Bourguignon, M. Xavier Breton, M. Francis Chouat, Mme Josiane Corneloup, Mme Dominique David, M. Pierre Dharréville, M. Jean-Pierre Door, Mme Jeanine Dubié, Mme Audrey Dufeu Schubert, Mme Stella Dupont, Mme Caroline Fiat, M. Guillaume Gouffier-Cha, M. Jean-Carles Grelier, Mme Véronique Hammerer, Mme Monique Iborra, M. Cyrille Isaac-Sibille, M. Daniel Labaronne, Mme Bénédicte Peyrol, Mme Christine Pires Beaune, M. Bruno Questel, M. Alain Ramadier, M. Laurent Saint-Martin, Mme Annie Vidal

SOMMAIRE

	Pages
AVANT-PROPOS	5
COMMENTAIRES D'ARTICLES	6
<i>Article 1^{er} bis</i> : Instauration d'un rapport relatif à l'équilibre pluriannuel de la sécurité sociale.....	6
<i>Article 2</i> : Modification du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'information du Parlement sur l'autonomie et des mesures relatives à la dette.....	8
TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE	11

AVANT-PROPOS

Le 15 juin dernier, notre assemblée adoptait le présent projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, contenant alors deux articles comme dans sa version initiale.

Au terme de son examen au Sénat :

– un article a été adopté en des termes identiques à ceux retenus par l'Assemblée nationale, s'agissant de la prolongation de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) jusqu'en 2033 ;

– un article a été ajouté par le Sénat créant une obligation pour le Gouvernement de présenter une trajectoire pluriannuelle équilibrée sur cinq ans, en annexe de la loi de financement de la sécurité sociale ;

– enfin, l'article 2 a été modifié par le Sénat.

Un désaccord majeur entre les deux assemblées a conduit à l'échec la réunion de la commission mixte paritaire s'agissant de la reprise de 13 milliards d'euros de dette hospitalière par la CADES, dans le cadre du plan de reprise prévu à l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire lui-même rendu possible par une modification organique à l'article 2 du présent projet de loi organique, mais aussi de la mise en place de cette nouvelle annexe fixant une « règle d'or ».

Si cette dernière initiative est louable dans son principe, elle semblait en effet au rapporteur prématurée au regard de la situation financière actuelle mais aussi de la nécessité de résoudre au préalable d'autres questions organiques, comme le périmètre ou les conditions d'examen des lois de financement.

La commission spéciale a donc supprimé cet article 1^{er} *bis* introduit par le Sénat et rétabli par ailleurs les dispositions organiques permettant de procéder au transfert de la dette des établissements de santé relevant du service public hospitalier à la CADES à l'article 2.

La commission spéciale a par ailleurs procédé, comme dans le projet de loi ordinaire, à l'harmonisation des termes relatifs à cette nouvelle branche, en retenant systématiquement les termes de « *soutien à l'autonomie* ».

COMMENTAIRES D'ARTICLES

Article 1^{er} bis

Instauration d'un rapport relatif à l'équilibre pluriannuel de la sécurité sociale

Origine de l'article : amendement adopté en première lecture au Sénat

Position de la commission spéciale : suppression

1. Les dispositions adoptées par le Sénat

● Adopté au stade de l'examen en commission à l'initiative du rapporteur général, cet article propose la mise en place d'une « règle d'or » au niveau de l'ensemble de la sécurité sociale, fortement inspirée à la fois des travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFiPS) et des dispositions adoptées par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi organique relatif à un système universel de retraite.

● Pour rappel, le HCFiPS a été saisi par le Premier ministre à la fin de l'année 2018 d'un travail de réflexion autour du cadre des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), dont la lettre de mission comprenait explicitement la mise en place d'une « règle d'or ».

Dans son rapport de novembre 2019, le HCFiPS a ainsi proposé la mise en place d'une règle d'équilibre pluriannuelle à l'échelle du régime général, voire de l'ensemble des régimes obligatoires. Il n'a pas précisé l'horizon souhaité, mais a donné plusieurs exemples sur une période de six ans (exercice en cours, et cinq exercices suivants). Le Haut Conseil préconisait également de réserver l'hypothèse de circonstances exceptionnelles, permettant d'écarter temporairement l'application de cette règle d'équilibre, et n'excluait pas l'opportunité de confier une évaluation de la trajectoire d'équilibrage à une autorité indépendante.

Le projet de loi organique relatif à un système universel de retraite, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, proposait en son article 1^{er} une disposition analogue, applicable au seul champ des régimes constituant le système universel de retraite, sur une durée de cinq ans (exercice en cours, et quatre exercices suivants), applicable à compter de 2025, date de pleine entrée en vigueur du système universel de retraites.

● Le dispositif proposé par le Sénat combine plusieurs caractéristiques de ces deux « précédents » :

– une règle d'équilibre pluriannuelle, sur un horizon de cinq ans (première phrase du 1° du I) ;

– une clause de circonstances exceptionnelles, calquée sur la « *déclaration de situation de circonstances exceptionnelles* » déjà prévue en cas d'écart par rapport à la loi de programmation des finances publiques par le cadre organique ⁽¹⁾, qui autoriserait alors le Gouvernement à allonger la trajectoire d'équilibrage dans la limite de dix ans (seconde phrase du 1° du I) ; la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est modifiée en ce sens, afin de permettre à l'annexe B de la LFSS de déclarer une situation de circonstances exceptionnelle, cette faculté étant dans le droit existant le monopole des lois de finances (2° du II) ;

– une évaluation confiée au Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui apprécie déjà la sincérité des prévisions macro-économiques sur lesquelles le Gouvernement se fonde dans ses textes financiers, en application de cette même loi organique du 17 décembre 2012 ; cette dernière est par conséquent modifiée pour prévoir à son article 14 une transmission de la trajectoire une semaine avant que le Conseil d'État ne soit saisi du projet de loi de financement de la sécurité sociale (*a* du 1° du II), en vue de la remise d'un avis « joint » aux textes financiers à l'automne (*b* du 2° du II) ;

– une entrée en vigueur différée à 2025 (III).

Le dispositif se distingue cependant dans sa rédaction, par le fait qu'il modifie, en son I, l'article LO 111-4 du code de la sécurité sociale, soit le rapport « *décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir* », aussi appelé « annexe B ». Cet équilibre pluriannuel s'intègre donc dans une « annexe » et n'apparaît pas, à première vue, comme une règle de fond autonome.

Cette annexe étant obligatoire, et son contenu vérifié obligatoirement par le HCFP, le dispositif n'en serait pas moins fortement contraignant pour le Gouvernement.

2. La position de la commission spéciale

La commission spéciale a supprimé cet article, à l'initiative du rapporteur, ainsi que des groupes Écologie Démocratie Solidarité et de la Gauche démocrate et républicaine.

(1) Le IV de l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit que le Gouvernement peut demander de constater si les conditions des circonstances exceptionnelles sont réunies au Haut conseil des finances publiques, qui doit alors répondre sans délai par un avis motivé et rendu public. C'est ensuite l'article liminaire du projet de loi de finances qui peut déclarer la situation de circonstances exceptionnelles.

Article 2

Modification du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'information du Parlement sur l'autonomie et des mesures relatives à la dette

Origine de l'article : projet de loi, modifié en première lecture par l'Assemblée nationale

Position du Sénat : adopté avec modifications

Position de la commission spéciale : rétablissement de la rédaction de l'Assemblée nationale

1. Les dispositions adoptées par l'Assemblée nationale en première lecture

● L'article 2 procède à des modifications diverses de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS), qui figurent désormais au sein du code de la sécurité sociale :

– en vue de la création d'un cinquième risque et d'une cinquième branche...

○ ... il diminue, à l'article L.O. 111-3, de cinq à trois le nombre minimal de sous-objectifs que doit contenir l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), afin de faciliter la suppression des deux sous-objectifs relatifs aux dépenses médico-sociales (*a* du 1^o) ;

○ ... il crée, à l'article L.O. 111-4, une nouvelle annexe à la LFSS permettant d'apporter une information dédiée et globale sur les dépenses en matière d'aide à l'autonomie (*b* du 2^o), à la place de la mention de certaines de ces dépenses au sein de l'annexe 7 consacrée aux dépenses d'assurance maladie, supprimée en conséquence (*a* du 2^o) ;

– en vue du transfert de la dette des établissements de santé dans les conditions prévues à l'article 1^{er} du projet de loi ordinaire, il élargit les dispositions relatives à la dette sociale qui peuvent être prises dans le cadre des LFSS.

● Au stade de l'examen en commission spéciale, un amendement de précision rédactionnelle du rapporteur a été adopté.

2. Les modifications apportées par le Sénat

● Au stade de l'examen en commission, deux amendements ont été adoptés :

– à l'initiative du rapporteur général, un amendement supprimant l'extension du champ relatives à la dette des mesures pouvant être prises en LFSS, en cohérence avec la suppression du transfert de la dette des établissements de santé dans le projet de loi ordinaire ;

– à l’initiative de M. Philippe Mouiller (groupe Les Républicains), un amendement complétant l’objet de l’annexe à la loi de financement des dépenses consacrées « *à la prévention, à l’apprentissage de l’autonomie et à la recherche* ».

● Au stade de l’examen en séance publique, le Sénat a adopté le texte sans modifications supplémentaires.

3. La position de la commission spéciale

La commission spéciale a rétabli, à l’initiative du rapporteur, les dispositions permettant d’assurer le transfert par le législateur ordinaire d’une partie de la dette des établissements de santé participant au service public hospitalier à la CADES.

Elle a par ailleurs adopté deux amendements rédactionnels du rapporteur harmonisant les termes utilisés pour évoquer le nouveau risque relatif au « *soutien à l’autonomie* ».

*

* *

TRAVAUX DE LA COMMISSION SPÉCIALE

Au cours de sa séance du 15 juillet 2020, la commission spéciale examine, en nouvelle lecture, le projet de loi organique, modifié par le Sénat, relatif à la dette sociale et à l'autonomie (n° 3179) (M. Paul Christophe, rapporteur).

Article 1^{er} bis : *Instauration d'un rapport relatif à l'équilibre pluriannuel de la sécurité sociale*

La commission est saisie des amendements de suppression n° 3 du rapporteur, n° 1 de Mme Delphine Bagarry et n° 7 de M. Pierre Dharréville.

M. Paul Christophe, rapporteur. L'amendement n° 3 vise à supprimer l'article 1^{er} bis introduit par le Sénat et visant à renforcer l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour qu'elle présente au Parlement un équilibre pluriannuel sur cinq ans.

Les motivations qui sont les nôtres pour cette suppression sont un peu différentes de celles de nos collègues présentant des amendements identiques. Reconnaître un principe d'égalité des comptes de la sécurité sociale ne me choque pas dans la mesure où c'est reconnu comme tel à la fois dans notre Constitution et par le Conseil constitutionnel.

Si nous sommes favorables à l'idée de tendre vers une règle d'or, nous estimons cependant que cette initiative est prématurée, eu égard au caractère d'urgence qui entoure le contenu et les conditions d'examen de notre texte, et trop isolée à ce stade en l'absence d'un cadre plus global de réforme du cadre d'examen de la loi de financement de la sécurité sociale. Preuve en est le fait que le Sénat la prévoyait d'ici à 2025, ce qui montre l'absence d'urgence sur ce sujet, au profit d'une réflexion plus approfondie, notamment au regard des évolutions au titre des prochaines LFSS, en particulier sur le cinquième risque.

C'est pourquoi je propose la suppression de ce dispositif, en attendant une réflexion plus aboutie et plus cohérente sur le sujet global de la LFSS.

Mme Delphine Bagarry. Beaucoup d'incertitudes pèsent sur la gestion de la sécurité sociale et il est vraisemblablement prématuré de demander une règle quinquennale de retour à l'équilibre, notamment parce que le « Ségur de la santé » n'est pas terminé, que l'instauration de la cinquième branche est engagée, que la réforme des retraites semble être relancée et que la crise du covid-19 n'a pas encore fait sentir tous ses effets. Cette règle d'or ne peut pas non plus être décrétée sans une concertation avec les organismes gestionnaires de la sécurité sociale.

M. Pierre Dharréville. Nous sommes défavorables à cette modification, qui mériterait de plus amples discussions et, surtout, exigerait de s'assurer que la

sécurité sociale a les ressources nécessaires pour faire face aux besoins, car il y a deux façons d'équilibrer un budget : soit en supprimant des dépenses soit en augmentant les recettes. Ma préférence va à la seconde solution mais je ne suis pas certain que le Sénat ait poussé la réflexion jusque-là...

M. Jean-Pierre Door. Le Sénat a eu raison de remettre sur la table la règle d'or, longtemps attendue et malheureusement longtemps reportée, s'inspirant en cela des travaux de novembre 2019 du Haut Conseil pour le financement de la protection sociale. Cela fait suite également à un amendement que j'avais déposé en 2018 et qui a été repoussé. Cette règle d'or était en outre évoquée dans la loi organique de 2010, appuyée par nos collègues centristes, en particulier feu Jean-Luc Prél. Nous sommes favorables à la règle d'or, trop longtemps reportée par manque de courage.

M. Bernard Perrut. La règle d'or, dont nous parlons depuis des années, est destinée à empêcher la constitution de nouvelles dettes de la sécurité sociale, au titre des exercices 2024 et suivants. Pourquoi faire marche arrière alors que nos collègues sénateurs ont le mérite de proposer l'instauration de cette mesure ?

Les déficits ponctuels resteraient autorisés et devraient être rattrapés sur les exercices suivants. Le Haut Conseil des finances publiques et le Conseil constitutionnel vérifieraient alors la sincérité de la trajectoire financière présentée. Nous cherchons quant à nous à nous doter de règles qui nous permettent de voir l'avenir et d'assumer nos responsabilités.

M. le rapporteur. Je m'inscris en faux sur le manque de courage politique. Je le répète : nous sommes, dans l'esprit, favorables à une règle d'or ; nous l'avons même introduite dans le système universel de retraite, mais avec une vision globale puisque nous portons création de l'ensemble du système. En outre, la cinquième branche, relative à l'autonomie, a été introduite sur une initiative parlementaire. Notre commission peut s'en enorgueillir. Il convient de stabiliser le périmètre global de la loi de financement de la sécurité sociale avant d'introduire la règle d'or.

Au regard, qui plus est, de l'échéance de 2025 proposée par les sénateurs, on voit bien qu'il n'y a pas d'urgence à la valider aujourd'hui. Nous reviendrons sans doute sur le sujet dans les années à venir.

*La commission **adopte** ces amendements.*

*En conséquence, l'article 1^{er} bis est **supprimé**.*

Article 2 : *Modification du cadre organique des lois de financement de la sécurité sociale en matière d'information du Parlement sur l'autonomie et des mesures relatives à la dette*

La commission est saisie de l'amendement n° 2 de M. Jean-Pierre Door.

M. Jean-Pierre Door. La prévention doit être placée au cœur de notre politique de santé, comme le confirme la crise sanitaire que nous traversons. Je souhaite donc l'introduction d'un sous-objectif de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) relatif aux dépenses de prévention prises en charge par la branche maladie, c'est-à-dire un quatrième sous-objectif puisque vous êtes passés de cinq à trois. Nous l'avons évoqué en première lecture, le ministre n'y avait pas été tout à fait défavorable mais était très timide, et je reviens donc à la charge.

M. le rapporteur. Avis défavorable. Comme en première lecture, vous proposez que le nombre minimal de sous-ONDAM soit relevé de trois à quatre pour que la LFSS présente chaque année un sous-ONDAM « Prévention ».

Naturellement, ce n'est pas notre attachement à la prévention qui fait ici débat – il est largement partagé – mais la possibilité de créer un tel outil. Il est en effet difficile de distinguer au sein des dépenses d'assurance maladie, je pense notamment en ville, entre ce qui relève de la prévention et ce qui relève des autres dépenses. Instituer un tel sous-ONDAM, à supposer que cela soit possible, rendrait l'ONDAM illisible puisque certaines dépenses relèveraient de deux sous-ONDAM en même temps.

Je note cependant que nous avons voté en loi de finances initiale pour 2020 une nouvelle annexe transversale dédiée à la prévention, et cela faisait consensus. Je vous propose de l'examiner attentivement à l'automne prochain pour que nous établissions si elle répond bien à nos attentes en termes d'information. Elle aura l'avantage de concerner l'ensemble des champs de dépenses, qu'il s'agisse de l'État ou de la sécurité sociale.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement n° 4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Sans surprise, cet amendement propose de rétablir la rédaction de l'Assemblée nationale qui, en évoquant « *toute mesure ayant un effet sur la dette* », permettait de procéder au transfert de la dette des établissements de santé à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) par la loi ordinaire.

S'agissant du débat de fond, je proposerais que nous l'ayons avec Thomas Mesnier, rapporteur sur le projet de loi ordinaire.

La commission adopte l'amendement.

Ensuite de quoi, elle examine, en présentation commune, les amendements n° 5 et n° 6 du rapporteur.

M. le rapporteur. L'expression « *soutien à l'autonomie* » nous paraît, aux termes de nos débats en première lecture, la plus adaptée. J'ai coutume de dire qu'on a tendance à résumer l'autonomie aux questions de perte d'autonomie, alors que j'y

vois, notamment dans le champ du handicap, des opportunités de gains d'autonomie. Il semble donc opportun de retenir la rédaction globale proposée.

Mme Annie Vidal. La notion de soutien est en effet fondamentale. Parler de perte d'autonomie, c'est faire allusion à quelque chose de déjà perdu, alors que l'idée est de retarder les incapacités le plus loin possible. En travaillant sur le soutien à l'autonomie, on introduit une approche bien plus préventive. Par ailleurs, c'est plus positif. Merci de ces amendements de cohérence rédactionnelle.

M. Bernard Perrut. Parler de soutien plutôt que de perte est en effet largement positif, mais évitons alors aussi de parler de risque, qui envoie également un signe négatif. À la limite, le vieillissement est une chance ; c'est un véritable défi, celui de la prise en compte d'une partie de la vie. Il y a beaucoup de choses merveilleuses dans le vieillissement. Sachons valoriser le vieillissement.

M. le rapporteur. Je vous rejoins mais il s'agit de faire écho à l'architecture du code de la sécurité sociale. On parle aussi du risque famille, alors que constituer une famille n'est pas un risque mais au contraire une belle opportunité.

Je vous remercie d'avoir travaillé ensemble sur tous les aspects de l'autonomie, la perte mais aussi le gain.

Mme Annie Vidal. La notion de risque est en effet inhérente à la structure de la sécurité sociale. Force est de constater qu'avec l'avancée en âge, la potentialité de perdre certaines capacités existe : en créant ce risque, on reconnaît que la perte d'autonomie est un risque à part entière, et à ce titre couvert par la solidarité nationale.

*La commission **adopte** successivement les deux amendements.*

*Puis elle **adopte** l'article 2 **modifié**.*

*Enfin, la commission **adopte** l'ensemble du projet de loi organique **modifié**.*

*

* *

En conséquence, la commission spéciale demande à l'Assemblée nationale d'adopter le présent projet de loi organique dans le texte figurant dans le document annexé au rapport :

http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/textes/115b3200_texte-adopte-commission#