

N^{os} 3188 et 3189

N^o 610

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 8 juillet 2020

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 8 juillet 2020

RAPPORT

FAIT

AU NOM DES COMMISSIONS MIXTES PARITAIRES CHARGÉES DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI ORGANIQUE *relatif à la dette sociale et à l'autonomie* ⁽¹⁾ ET DU PROJET DE LOI *relatif à la dette sociale et à l'autonomie* ⁽²⁾,

PAR M. THOMAS MESNIER

Rapporteur,
Député.

PAR M. JEAN-MARIE VANLERENBERGHE,

Rapporteur,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Mattei, député, président ; M. Alain Milon, sénateur, vice-président ; M. Thomas Mesnier, député, et M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Annie Vidal, M. Belkhir Belhaddad, Mme Cendra Motin, M. Jean-Pierre Door et M. Bernard Perrut, députés ; M. Philippe Mouiller, M. René-Paul Savary, M. Yves Daudigny, Mme Michelle Meunier et M. Dominique Théophile, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Monique Iborra, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Rabault, M. Pascal Brindeau, Mme Jeanine Dubié et Mme Delphine Bagarry, députés ; Mme Catherine Deroche, Mme Chantal Deseyne, Mme Pascale Gruny, M. Olivier Henno, Mme Monique Lubin, M. Guillaume Arnell et Mme Cathy Apourceau Poly, sénateurs.

(2) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Mattei, député, président ; M. Alain Milon, sénateur, vice-président ; M. Thomas Mesnier, député, et M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Annie Vidal, M. Belkhir Belhaddad, Mme Cendra Motin, M. Jean-Pierre Door et M. Bernard Perrut, députés ; M. Philippe Mouiller, M. René-Paul Savary, M. Yves Daudigny, Mme Michelle Meunier et M. Dominique Théophile, sénateurs.

Membres suppléants : Mme Monique Iborra, M. Daniel Labaronne, Mme Valérie Rabault, Mme Delphine Bagarry, M. Paul Christophe et M. Pierre Dharréville, députés ; Mme Catherine Deroche, Mme Chantal Deseyne, Mme Pascale Gruny, M. Olivier Henno, Mme Monique Lubin, M. Guillaume Arnell, et Mme Cathy Apourceau Poly, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale : 1^{re} lecture : **3018, 3019, 3066, 3067**, T.A. **439** et T.A. **440, 3179** et **3180**. Commission mixte paritaire : **3188** et **3189**.

Sénat : 1^{re} lecture : **517, 518, 551, 556, 557, 558**, T.A. **115** et T.A. **116** (2019-2020).

SOMMAIRE

—

	Pages
TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE	5
TABLEAUX COMPARATIFS	15

TRAVAUX DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie, et une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi ordinaire relatif à la dette sociale et à l'autonomie, textes adoptés par l'Assemblée nationale le 15 juin dernier et par le Sénat le 1^{er} juillet, se sont réunies à l'Assemblée nationale le mercredi 8 juillet 2020.

Elles ont procédé à la désignation de leur bureau commun, ainsi constitué :

- M. Jean-Paul Mattei, député, président ;
- M. Alain Milon, sénateur, vice-président ;
- M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

Les commissions mixtes paritaires ont ensuite procédé à l'examen des articles restant en discussion.

M. Jean-Paul Mattei, député, président. M. le Premier ministre a informé M. le Président de l'Assemblée nationale et M. le Président du Sénat qu'il avait décidé de convoquer la réunion de deux commissions mixtes paritaires chargées de proposer un texte commun sur les projets de loi organique et ordinaire relatifs à la dette sociale et à l'autonomie. Nous nous retrouvons donc aujourd'hui à cette fin avec nos collègues sénateurs, auxquels je souhaite la bienvenue.

Comme de coutume, je donnerai d'abord la parole au vice-président, puis à nos rapporteurs, en commençant par celui de la dernière assemblée saisie. Une discussion pourra ensuite s'engager, sachant qu'elle portera bien sûr sur les deux textes dont nous sommes aujourd'hui saisis.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. Je serai bref et précis. Le rapporteur aura l'occasion de revenir sur la position du Sénat. Mais pour le dire en quelques mots, nous pensons qu'il faut tenir bon sur les principes. C'est la pérennité

de la sécurité sociale qui est en jeu. Cette préoccupation a guidé le travail du Sénat sur le texte que nous vous proposons aujourd'hui.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

Mon propos portera à la fois sur le projet de loi ordinaire et sur le projet de loi organique. Le texte du Gouvernement conduit à transférer 136 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), ce qui repousserait son extinction à décembre 2033. En quelque sorte, cela nous fait revenir à la case départ. Lorsque la CADES été créée, en 1996, l'extinction de la dette sociale devait intervenir en 2009 !

Au Sénat, nous avons considéré que nous devions nous poser les mêmes questions qu'en 1995-1996, lors des débats sur la création de la CADES. Devons-nous, oui ou non, viser l'extinction de la dette sociale ? À cette question, nous avons répondu par l'affirmative. Dès lors, comment sortir de la situation sans fin où nous nous trouvons aujourd'hui ? Premièrement, nous devons veiller à ce que la dette transférée à la CADES soit légitime. Deuxièmement, nous devons mettre un terme aux déficits cumulés de la sécurité sociale, qui viennent chaque année reconstituer cette dette.

Dans quelle mesure est-il légitime de transférer une dette à la CADES ? Il nous a semblé que le transfert des déficits passés et des déficits cumulés des différents régimes de 2020 à 2023 était légitime. En revanche, nous avons très largement rejeté l'amortissement par la CADES d'un tiers de la dette hospitalière, pour un montant de 13 milliards d'euros, car les hôpitaux sont la propriété de l'État. Tel est le sens du principal amendement que nous avons voté sur le projet de loi ordinaire.

Par ailleurs, comment mettre un terme à l'accumulation des déficits de la sécurité sociale ? Afin d'apporter une solution, le Sénat a voté l'introduction d'une règle d'or pour les comptes de la sécurité sociale, qui s'appuiera sur les éléments de pluriannualité qui existent déjà dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS). En vertu de cette règle, le solde cumulé des régimes obligatoires de base et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sur les années n à $n+4$ devrait être positif ou nul.

Cette règle est à la fois contraignante et souple. Contraignante, car, pour la première fois, elle imposerait de faire de véritables choix financiers en matière sociale. Souple, parce que les déficits ponctuels restent possibles avec cette règle, l'équilibre s'appréciant sur un cycle économique de cinq ans, pouvant être porté à dix ans en situation de crise exceptionnelle. Il reviendrait au Haut Conseil des finances publiques et au Conseil constitutionnel de juger de la sincérité de la trajectoire proposée. En somme, ce que nous proposons est un décalque de ce que vous avez voté pour les retraites.

Sur le volet autonomie, ce que nous proposons sur la cinquième branche est tout à fait cohérent avec le travail effectué par l'Assemblée, bien que des doutes aient été émis quant à l'opportunité de créer cette branche en urgence.

Au total, nous pourrions nous entendre, n'étaient-ce ces deux questions du transfert de la dette des hôpitaux et de la règle d'or, pour lesquelles je comprends que nous ne parviendrons sans doute pas à converger. J'approuve néanmoins la méthode de travail : nos échanges nous permettent de faire entendre la voix du Parlement, et de ne pas être à la remorque du Gouvernement.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale. Le Sénat a adopté la semaine dernière les projets de loi ordinaire et organique relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

S'agissant du projet de loi organique, deux articles demeurent en discussion, après l'adoption conforme de l'article 1^{er} par le Sénat. Je voudrais me féliciter de l'accord entre nos deux chambres concernant la nécessité d'accepter, en responsabilité, un délai supplémentaire d'amortissement de la dette sociale, fixée désormais en 2033. L'ampleur des déficits à reprendre, d'un montant de 136 milliards d'euros, justifie cet effort supplémentaire, malgré la volonté que nous partageons tous d'éteindre la dette sociale aussi rapidement que possible, pour qu'elle ne pèse pas éternellement sur les générations à venir ni sur les nécessaires investissements dans notre protection sociale. Je pense qu'il faudra regarder également avec un œil favorable les précisions apportées par le Sénat à l'article 2, concernant les annexes, qui me semblent aller dans le bon sens.

Cet attachement commun à la bonne gestion des finances sociales doit nous faire réfléchir sur la meilleure manière d'assurer un pilotage des finances sociales aussi proche que possible de l'équilibre, dès lors que les conditions macroéconomiques y seront à nouveau propices. Le Sénat propose en la matière un système de « règle d'or » budgétaire, à travers une annexe B clarifiée, complétée et renforcée. Le nouvel article 1^{er bis} propose ainsi d'inscrire dans la loi organique la règle selon laquelle la prévision de soldes cumulés de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes qui concourent à leur financement, pour une période de cinq exercices, soit positive ou nulle. Cet article prévoit également la possibilité, en cas de circonstances exceptionnelles, dont nous ne pouvons que trop bien comprendre la portée aujourd'hui, de déroger à cette règle. Le cas échéant, un rapport annexé aux lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) devra détailler la manière dont le Gouvernement entend assurer l'équilibre sur une période de dix ans. Le droit commun et l'exception prévoient tous deux le détail des mesures que devra prendre le Gouvernement pour respecter la trajectoire pluriannuelle des finances sociales qu'il présente.

Le mécanisme proposé est proche, même s'il s'applique à un champ différent, de ce qui a pu être examiné en son temps dans le cadre du projet de loi organique relatif au système universel de retraite. Aussi intéressante cette idée soit-elle, j'estime qu'elle doit s'insérer dans une réflexion plus large sur l'évolution du

pilotage des finances sociales, à laquelle pourrait d'ailleurs s'adjoindre une nouvelle définition du champ des LFSS comme une modernisation de l'examen dans lequel nous nous engageons chaque automne.

La date retenue par le Sénat dans sa rédaction montre d'ailleurs l'absence d'urgence absolue sur ce sujet, en comparaison des autres dispositions. Nous gagnerions vraiment à faire prochainement une proposition cohérente et complète sur tous les aspects des LFSS. Je suis attaché par ailleurs à ce que nous ne mêlions pas tous les sujets, alors que ce texte porte déjà des mesures très fortes pour l'autonomie de nos concitoyens.

Je sais qu'à ce sujet, nos assemblées partagent un objectif commun, et je souhaite que nous menions un travail coordonné pour les faire avancer, d'ici quelques mois.

Le Sénat a adopté dans le même temps le projet de loi ordinaire. Concernant ce texte, trois articles restent en discussion, le Sénat ayant adopté deux articles conformes. Je tiens à souligner là aussi l'accord que nous partageons concernant le fond : je suis également animé, comme les sénateurs de la conviction que le transfert en 2024 d'une fraction de contribution sociale généralisée (CSG) de la CADES vers la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) constitue un engagement crucial dans le financement du soutien à l'autonomie.

Je vois également que les modifications apportées concernant la cinquième branche, dont nous avons acté la création en première lecture à l'Assemblée nationale, ont permis d'améliorer la qualité du texte, et je ne peux qu'y souscrire. Il en va de même pour l'article 3 concernant le transfert de la soultte des industries électriques et gazières à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), afin de soulager aussi rapidement que possible la trésorerie de la sécurité sociale.

Cependant, la suppression par le Sénat des dispositions relatives à la reprise par la CADES de la dette des établissements de santé, privés d'intérêt collectif et assurant le service public hospitalier fait obstacle à ce que nous trouvions un accord lors de cette commission mixte paritaire. Conformément aux annonces du Gouvernement en novembre 2019, le présent projet de loi prévoit en effet qu'un tiers du montant des dettes accumulées jusqu'au 31 décembre 2019, à hauteur de 13 milliards d'euros, soit transféré à la CADES. Le financement de ces établissements par l'assurance maladie constitue pour moi une preuve amplement suffisante du caractère social de la dette et donc des modalités de reprise proposées par le Gouvernement. Sa suppression, à l'inverse, maintiendrait les hôpitaux dans l'asphyxie budgétaire qui est la leur actuellement.

Ces éléments me semblent de nature à constater dès maintenant la divergence, partielle mais substantielle, entre nos deux chambres, et à acter dès à présent l'échec de notre commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Door, député. Mon groupe, Les Républicains, s'oppose à ce que la CADES devienne une caisse fourre-tout, une sorte d'« auberge espagnole », comme je l'ai entendu dans les débats au Sénat. C'est en contradiction avec l'esprit de la « loi Veil » de 1994, mais aussi de la loi organique de 2010, qui exigeait des ressources obligatoires en fonction des dépenses. Or, les nouveaux transferts résultent de l'exonération des cotisations sociales voulue par le Gouvernement, des mesures prises en réponse au mouvement des « gilets jaunes », et, maintenant, de la dette des hôpitaux ! Cela relève exclusivement de l'État. Par ailleurs, nous sommes favorables à la règle d'or proposée par nos collègues. C'est pourquoi nous voterons pour le texte du Sénat.

M. Yves Daudigny, sénateur. Le groupe socialiste et républicain a exprimé sa perplexité, face à un texte qui acte le transfert de 136 milliards d'euros de dettes à la CADES et, en même temps, crée une nouvelle branche de la sécurité sociale ! Nous sommes totalement opposés au transfert de cette dette à la CADES, car elle n'offre aucune garantie pour l'avenir. Il existe une solution alternative, qui n'a pas été retenue mais n'a rien d'impraticable. Nous pourrions mutualiser la dette sociale avec celle de l'État, en actant le caractère très exceptionnel de la période actuelle. Cela permettrait de libérer environ 10 milliards d'euros de recettes fiscales par an, pendant dix ans, pour financer d'autres besoins, notamment l'autonomie.

Quant à la création d'une cinquième branche, finançant la dépendance liée à l'âge et au handicap, elle a toujours été appelée de ses vœux par le groupe socialiste. Mais telle que nous la propose ce texte, c'est une coquille vide ; il faut encore lui adjoindre un financement pérenne, une gestion, des prestations. Nous encourageons le Gouvernement à aller dans ce sens. Mais pour les raisons que j'ai évoquées, nous voterons contre ce texte.

Mme Cendra Motin, députée. Je déplore que nos deux assemblées ne puissent se mettre d'accord sur un texte aussi engageant et urgent pour rendre soutenable le déficit de la sécurité sociale. L'ACOSS n'a pas été créée pour porter 90 milliards d'euros de dette. Les risques qui en résultent dans la capacité de refinancement de l'ACOSS rendent nécessaire l'intervention de l'État, nous plaçant alors dans une situation anormale.

S'agissant de la règle d'or, bien qu'y étant sensible et en comprenant la finalité, je crois davantage à la souplesse de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour nous permettre de donner tous les moyens à la politique de santé. En matière de retraite, la règle d'or répondait au contraire à l'objectif d'un rétablissement de l'équilibre des régimes sur plusieurs années.

S'agissant enfin des recettes, la France reste le pays dont le taux de prélèvements obligatoires est le plus élevé au monde – et ce en dépit de nos efforts depuis trois ans pour en baisser le niveau. Renforcer le niveau de taxation ne me paraît pas souhaitable face à la crise sociale et économique que nous nous apprêtons à traverser.

L'engagement du ministre, M. Olivier Véran, est fort, promettant de consacrer 1 milliard d'euros supplémentaires dès l'année prochaine à la dépendance. Nous devons poursuivre le travail, en attendant la conclusion des différents travaux dans la perspective du prochain PLFSS. Nous pourrions alors consacrer des crédits pour répondre aux engagements forts que nous prenons.

M. Bernard Perrut, député. Nous sommes tous unis sur l'objectif de création d'une cinquième branche. Nous sommes en revanche étonnés par la méthode, dans le cadre d'annonces rapides, à la hussarde, sans que d'autres options puissent être discutées. Cette réforme intervient par ailleurs à un moment où les besoins liés au grand âge n'ont pas fait l'objet d'un débat. Nous risquons donc de créer une branche qui ne sera pas adaptée, sans en connaître les financements nouveaux.

La cinquième branche ressemble en réalité à une coquille vide, seul 1 milliard d'euros supplémentaires ayant été annoncé par le ministre, dans la perspective de 3 à 4 milliards d'euros supplémentaires d'ici 2024. Nous considérons ces moyens supplémentaires comme insuffisants par rapport aux 30 milliards d'euros annuels couverts par la dépendance – dont 7 milliards restant à la charge des familles.

Nous ne sommes évidemment pas contre la mise en œuvre de ce dispositif juridique, quel qu'en soit le nom – bien qu'il faille éviter la référence à la notion de risque. Plutôt qu'un risque, la vieillesse est une chance et un défi qui doivent se préparer dès la retraite, dans l'objectif de construire un parcours de vie et de privilégier le maintien à domicile.

Mais nous ne pouvons pas nous limiter à des effets d'annonce : battons-nous ensemble, avec nos collègues de la majorité, pour obtenir des moyens adéquats. Il y a urgence dans ce domaine.

M. Philippe Mouiller, sénateur. Je ne reviendrai pas sur le problème de méthode, avec l'annonce du chiffre de 1 milliard d'euros supplémentaires sans évaluation. Au regard notamment des travaux menés par notre commission des affaires sociales dans son groupe de travail consacré au handicap, ce chiffre semble largement insuffisant.

J'aimerais soulever ici la question du périmètre couvert par la notion d'autonomie. Il y a un vrai risque de réduire le handicap à cette notion, alors qu'il la dépasse largement, notamment dans la construction des parcours de vie. La politique du handicap est-elle limitée, dans la nouvelle architecture gouvernementale, à la seule perte d'autonomie ?

M. Paul Christophe, député. Ne nous engageons pas dans des procès en paternité sur la réforme de la dépendance. Notre priorité était de cranter ce sujet. Le projet de loi organique n'a pas pour vocation de définir l'ensemble des éléments relatifs à la création d'une cinquième branche – qu'il s'agisse de la gouvernance ou

des financements – mais d’acter une volonté certaine du Parlement d’avancer ensemble pour en porter création.

Les rapports remis par M. Dominique Libault et Mme Myriam El Khomri avaient des visions financières fixées à 2024 et 2030. Avec cette réforme, nous avons l’opportunité d’acter dès cette année la progression de 1 milliard d’euros des dépenses consacrée à l’autonomie. Nous serons tous d’accord pour considérer cette proposition comme insuffisante et pour la faire progresser.

Je partage l’interrogation relative à l’autonomie concernant le handicap, tout en précisant que nous ne devons pas nous limiter à la perte d’autonomie : les gains d’autonomie, qui sont réels, ne doivent pas être oubliés. Nous connaissons tous les bénéfices, pour la société dans son ensemble, de l’accompagnement des parcours de vie des personnes en situation de handicap. Le champ du handicap a toute sa place dans cette réflexion, au-delà du seul enjeu de l’autonomie.

La loi organique crée légitimement les conditions pour que la loi ordinaire puisse poser les fondations d’une cinquième branche, grâce à une initiative parlementaire prise par amendement.

Mme Jeanine Dubié, députée. Je remercie nos collègues du Sénat qui ont soulevé des interrogations partagées concernant le périmètre, la gouvernance et le financement.

Nous sommes nombreux à demander, depuis longtemps, la création d’une cinquième branche, dès l’origine des débats relatifs à la mise en place de la CNSA. Nous regrettons la vision budgétaire de cette réforme, qui se limite à fusionner deux sous-ONDAM et à créer une annexe. Le groupe Libertés et Territoires a eu l’occasion d’exprimer toutes ses réserves à ce titre.

Plusieurs sujets de fond, relatifs notamment à la barrière de l’âge, n’ont pas été abordés, pour répondre notamment aux personnes en situation de handicap et non aux seules personnes âgées. L’inclusion ou non de l’allocation personnalisée d’autonomie et de la prestation de compensation du handicap dans la future cinquième branche ne l’a pas été davantage.

M. Alain Milon, sénateur, vice-président. Je regrette tout d’abord que la notion de cohérence soit avancée pour défendre cette réforme, au moment où la reprise de la dette hospitalière par la CADES n’illustre pas une grande cohérence.

Je regrette également que la création d’une règle d’or soit considérée comme prématurée, contrairement au transfert d’une partie de la CSG, que nous devrions voter dès à présent pour une application en 2024.

M. Thomas Mesnier, député, rapporteur pour l’Assemblée nationale. Je préciserai que nous avons donné, à l’Assemblée nationale, une impulsion pour que la CNSA participe à la construction de la future gouvernance, dans la perspective du prochain PLFSS.

S'agissant du handicap, nous ne pouvons pas le réduire à l'autonomie, et réciproquement. La CNSA travaille d'ailleurs aujourd'hui de manière bien plus large que sur le seul enjeu de l'autonomie. Il nous reste à attendre de connaître l'architecture complète du Gouvernement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, sénateur, rapporteur pour le Sénat. La qualité des interventions est réelle mais ne suffira pas à nous permettre d'obtenir un accord.

Je rappellerai uniquement que la dette des hôpitaux résulte, pour l'essentiel, de l'absence financement consacré au « plan hôpital » de 2007. Rien ne s'oppose à ce que les hôpitaux soient transférés à l'assurance maladie. Nous devons revoir l'architecture d'ensemble pour y retrouver de la cohérence.

Nous étions prêts à admettre cette facilité à une occasion, à condition toutefois de préciser plus clairement les conditions de transfert de dette à la CADES pour l'avenir. Cet objectif de précision supplémentaire était d'ailleurs également celui porté au titre de la règle d'or concernant l'ensemble des branches de la sécurité sociale.

Notre objectif d'un solde positif ou excédentaire sur cinq ans était clair. Nous reviendrons sur ce sujet en formulant des propositions dans les mois qui viennent.

S'agissant de la cinquième branche, enfin, le transfert de 0,15 point de CSG revient à déshabiller l'un pour habiller l'autre. Cela n'est une bonne technique ni en comptabilité, ni en gestion. Je souhaiterais que le ministre octroie sans attendre 2,3 milliards à l'autonomie, dès 2021, bien au-delà du milliard qu'il a annoncé.

Les 22 milliards de l'ONDAM médico-social sont à mettre au regard des quelque 66 milliards de dépenses totales actuellement consacrées à la perte d'autonomie, selon les chiffres donnés par Mme Marie-Anne Montchamp, présidente du conseil de la CNSA. Nous pourrions alors avoir une bonne vision des moyens de notre politique dès 2021.

Les 22 milliards de financements consacrés à la perte d'autonomie sont à mettre au regard des 66 milliards de dépenses actuellement, aux termes des chiffres donnés par Mme Marie-Anne Montchamp, présidente du conseil de la CNSA. Nous pourrions alors avoir les moyens de notre politique dès 2021.

Je remercie néanmoins le rapporteur pour l'Assemblée nationale d'avoir souligné les points d'amélioration du texte apportés par le Sénat.

M. Jean-Paul Mattei, député, président. Il me semble que l'on n'était pas loin d'un accord et, même si mon rôle de président m'oblige à une certaine neutralité, j'ai pour habitude de dire ce que je pense : je dois donc dire que je regrette que l'on n'ait pu y parvenir. Je le regrette pour la règle d'or, car j'ai bien senti que nos amis sénateurs étaient ouverts à une reprise, même partielle, de la dette

hospitalière. J'ai le sentiment qu'il y avait un blocage au niveau du Gouvernement sur la règle d'or : on peut le regretter mais c'est ainsi.

Je vais donc vous proposer de constater que les commissions mixtes paritaires sur la loi organique comme sur la loi ordinaire ne peuvent pas conclure, et ce avant tout pour des questions de temps : il y a une certaine urgence et, si nous devons arriver à un accord, j'ai bien compris que par l'effet des navettes successives, il serait alors un peu tard.

*

* *

Les commissions mixtes paritaires constatent qu'elles ne peuvent parvenir à élaborer un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi organique et du projet de loi relatifs à la dette sociale et à l'autonomie.

TABLEAU COMPARATIF

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture	Texte adopté par le Sénat en première lecture
Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie	Projet de loi organique relatif à la dette sociale et à l'autonomie
	<p style="text-align: center;">Article 1^{er} bis</p> <p>I. – Le I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :</p> <p>1° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :</p> <p>« La prévision de solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours aux quatre exercices à venir est positif ou nul. Le rapport présente les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat. Toutefois, il peut être dérogé à la règle fixée à la première phrase du présent alinéa si le rapport contient une déclaration de situation de circonstances exceptionnelles, en application du 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 ; le cas échéant, le rapport précise à l'issue duquel des dix prochains exercices le solde cumulé de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes concourant au financement de ces régimes pour la période allant de l'année en cours audit exercice redeviendra positif ou nul ainsi que les moyens et modalités permettant de parvenir à ce résultat. » ;</p> <p>2° À la fin du second alinéa, les mots : « relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques » sont remplacés par le mot : « précitée ».</p> <p>II. – La loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques est ainsi modifiée :</p> <p>1° L'article 14 est ainsi modifié :</p> <p>a) Le premier alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Au plus tard une semaine avant que le Conseil d'État soit saisi du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, le Gouvernement transmet au Haut Conseil les prévisions de recettes et</p>

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

Texte adopté par le Sénat en première lecture

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. » ;

b) Le second alinéa est ainsi rédigé :

« Le Haut Conseil rend un avis sur l'ensemble des éléments mentionnés au premier alinéa. Cet avis est joint au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année lors de leur transmission au Conseil d'État. Il est joint au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année déposés à l'Assemblée nationale et rendu public par le Haut Conseil lors de ce dépôt. » ;

2° Le B du IV de l'article 23 est ainsi rédigé :

« B. – L'article liminaire du premier projet de loi de finances, autre que la loi de règlement, et le rapport prévu à l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale annexé au premier projet de loi de financement de la sécurité sociale suivant la publication de cet avis peuvent déclarer une situation de circonstances exceptionnelles ou constater que de telles circonstances n'existent plus. »

III. – Les I et II s'appliquent à partir du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025, pour lequel la règle définie au 1° du I concerne les exercices 2024 à 2028.

Article 2

Article 2

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

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

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

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

a) À la fin de la dernière phrase du 3° du D du I, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois » ;

a) À la fin de la dernière phrase du 3° du D du I, le mot : « cinq » est remplacé par le mot : « trois » ;

b) Le 5° du B du V est ainsi rédigé :

b) (Supprimé)

« 5° Ayant un effet sur la dette des régimes obligatoires de base, l'amortissement et les conditions de financement de cette dernière, ainsi que les mesures relatives à la mise en réserve de recettes au profit des régimes obligatoires de base et à l'utilisation de ces réserves, à la condition que ces dernières opérations aient une incidence sur les recettes de l'année ou, si elles ont également une incidence sur les recettes des années ultérieures, que ces opérations présentent un caractère permanent. » ;

2° Le III de l'article L.O. 111-4 est ainsi modifié :

2° Le III de l'article L.O. 111-4 est ainsi modifié :

a) L'avant-dernière phrase du 7° est supprimée ;

a) L'avant-dernière phrase du 7° est supprimée ;

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

b) Après le même 7°, il est inséré un 7° *bis* ainsi rédigé :

« 7° *bis* Présentant, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses de sécurité sociale relatives à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, en analysant l'évolution des prestations financées. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale en faveur de l'aide à l'autonomie ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense ; ».

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

b) Après le même 7°, il est inséré un 7° *bis* ainsi rédigé :

« 7° *bis* Présentant, pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours et l'exercice à venir, les dépenses et les prévisions de dépenses de sécurité sociale relatives à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap, en analysant l'évolution des prestations financées ainsi que celles consacrées à la prévention, à l'apprentissage de l'autonomie et à la recherche. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale en faveur de l'aide à l'autonomie ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense ; ».

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

**Projet de loi relatif à la dette sociale
et à l'autonomie**

Article 1^{er}

Le II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale est ainsi rétabli :

« II *septies*. – A. – La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche mentionnée au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale et du fonds mentionné à l'article L. 135-1 du même code est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

« La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche mentionnée au 3° de l'article L. 722-8 du code rural et de la pêche maritime est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

« La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 du régime de retraite géré par la caisse mentionnée à l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics est assurée par des transferts à cette caisse de la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

« Les transferts mentionnés aux trois premiers alinéas du présent A assurent la couverture des déficits mentionnés aux mêmes trois premiers alinéas dans la limite de 31 milliards d'euros et sont effectués au plus tard le 30 juin 2021.

« Les dates et montants de ces versements, dont le premier intervient avant le 31 juillet 2020, sont fixés par décret.

« B. – La couverture des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches mentionnées aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale et du fonds mentionné à l'article L. 135-1 du même code est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

« La couverture des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 de la branche mentionnée au 3° de l'article L. 722-8 du code rural et de la pêche maritime est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

**Projet de loi relatif à la dette sociale
et à l'autonomie**

Article 1^{er}

Le II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale est ainsi rétabli :

« II *septies*. – A. – La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche mentionnée au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale et du fonds mentionné à l'article L. 135-1 du même code est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

« La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche mentionnée au 3° de l'article L. 722-8 du code rural et de la pêche maritime est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

« La couverture des déficits cumulés au 31 décembre 2019 du régime de retraite géré par la caisse mentionnée à l'article 3 de l'ordonnance n° 45-993 du 17 mai 1945 relative aux services publics des départements et communes et de leurs établissements publics est assurée par des transferts à cette caisse de la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

« Les transferts mentionnés aux trois premiers alinéas du présent A assurent la couverture des déficits mentionnés aux mêmes trois premiers alinéas dans la limite de 31 milliards d'euros et sont effectués au plus tard le 30 juin 2021.

« Les dates et montants de ces versements, dont le premier intervient avant le 31 juillet 2020, sont fixés par décret.

« B. – La couverture des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches mentionnées aux 1°, 3° et 4° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale et du fonds mentionné à l'article L. 135-1 du même code est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale.

« La couverture des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 de la branche mentionnée au 3° de l'article L. 722-8 du code rural et de la pêche maritime est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

« Les transferts prévus aux deux premiers alinéas du présent B assurent la couverture des déficits mentionnés aux mêmes deux premiers alinéas dans la limite de 92 milliards d'euros.

« Les versements interviennent chaque année à compter de 2021. Leurs dates et montants sont fixés par décret.

« Dans le cas où le montant des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 excède 92 milliards d'euros, les transferts sont affectés par priorité à la couverture de la dette ou des déficits les plus anciens et, pour le dernier exercice, dans l'ordre fixé aux deux premiers alinéas du présent B.

« C. – La couverture de dotations de la branche mentionnée au 1° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale couvrant une partie, qui ne peut excéder 13 milliards d'euros, des échéances des emprunts contractés au 31 décembre 2019 par les établissements de santé relevant du service public hospitalier est assurée par des transferts de la Caisse d'amortissement de la dette sociale à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, à compter de 2021.

« D. – Le montant total des versements réalisés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale en application des A, B et C du présent II *septies* ne peut excéder 40 milliards d'euros par an. Les transferts couvrent par priorité les déficits mentionnés au A, puis les dotations mentionnées au C, dans la limite de 5 milliards d'euros par an, et enfin les déficits mentionnés au B, dans les conditions prévues au dernier alinéa du même B.

« E. – Conformément au a du 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, une annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année détaille l'impact des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes des organismes concourant à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base. »

Texte adopté par le Sénat en première lecture

« Les transferts prévus aux deux premiers alinéas du présent B assurent la couverture des déficits mentionnés aux mêmes deux premiers alinéas dans la limite de 92 milliards d'euros.

« Les versements interviennent chaque année à compter de 2021. Leurs dates et montants sont fixés par décret.

« Dans le cas où le montant des déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 excède 92 milliards d'euros, les transferts sont affectés par priorité à la couverture de la dette ou des déficits les plus anciens et, pour le dernier exercice, dans l'ordre fixé aux deux premiers alinéas.

« C. – (*Supprimé*)

« D. – Le montant total des versements réalisés par la Caisse d'amortissement de la dette sociale en application des A et B du présent II *septies* ne peut excéder 40 milliards d'euros par an. Les transferts couvrent par priorité les déficits mentionnés au A, puis les déficits mentionnés au B, dans les conditions prévues au dernier alinéa du même B.

« E. – (*Supprimé*) ».

Article 3

I. – L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2025, le fonds verse chaque année à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, dans la limite des réserves du fonds et de la durée nécessaire à l'apurement de la dette afférente aux déficits des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I, 1,45 milliard d'euros au titre du financement de l'amortissement de cette dette résultant des exercices

Article 3

I. – L'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° Le I est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de 2025, le fonds verse chaque année à la Caisse d'amortissement de la dette sociale, dans la limite des réserves du fonds et de la durée nécessaire à l'apurement de la dette afférente aux déficits des organismes mentionnés au deuxième alinéa du présent I, 1,45 milliard d'euros au titre du financement de l'amortissement de cette dette résultant des exercices postérieurs à 2018. Ce versement est réalisé

Texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture

postérieurs à 2018. Ce versement est réalisé dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent I. » ;

2° Le III est abrogé.

II. – Un montant égal à la partie de la contribution mentionnée au III de l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction antérieure à la présente loi est versé, au plus tard le 31 juillet 2020, à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale pour le compte de la Caisse nationale d'assurance vieillesse. Le montant versé est communiqué sans délai aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des affaires sociales et des finances.

Le montant versé en application du présent II constitue, pour son montant total, un produit de l'exercice 2020 de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

III. – Au 4° de l'article 6 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, les mots : « au dernier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux deux derniers alinéas ».

Article 4

I. – Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

1° A L'article L. 111-1 est ainsi modifié :

a) Le deuxième alinéa est complété par les mots : « et d'autonomie » ;

b) Au dernier alinéa, après le mot : « santé, », sont insérés les mots : « du soutien à l'autonomie, » ;

1° B L'article L. 111-2-1 est complété par un III ainsi rédigé :

« III. – La Nation affirme son attachement au caractère universel et solidaire de la prise en charge du soutien à l'autonomie, assurée par la sécurité sociale.

« La prise en charge contre le risque de perte d'autonomie et la nécessité d'un soutien à l'autonomie sont assurées à chacun, indépendamment de son âge et de son état de santé. » ;

1° Après le 4° de l'article L. 200-1, il est inséré un 5° ainsi rédigé :

« 5° Au titre du soutien à l'autonomie, les personnes mentionnées au 4° du présent article. » ;

2° L'article L. 200-2 est ainsi modifié :

a) Au premier alinéa, le mot : « quatre » est remplacé par le mot : « cinq » ;

b) Il est ajouté un 5° ainsi rédigé :

Texte adopté par le Sénat en première lecture

dans les conditions prévues au troisième alinéa du présent I. » ;

1° *bis* Au II, les mots : « au dernier alinéa » sont remplacés par les mots : « aux deux derniers alinéas » ;

2° Le III est abrogé.

II et III. – (*Non modifiés*)

Article 4

I et I *bis*. – (*Non modifiés*)

**Texte adopté par l'Assemblée nationale
en première lecture**

« 5° Autonomie. »

I bis. – Au premier alinéa du I de l'article L. 14-10-1 du code de l'action sociale et des familles, après le mot : « autonomie », sont insérés les mots : « gère la branche mentionnée au 5° de l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale et ».

II. – Au plus tard le 15 septembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un nouveau risque et d'une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. Ce rapport présente les conséquences de la création de cette branche en termes d'architecture juridique et financière et en termes de pilotage, gouvernance et gestion de ce nouveau risque. La réflexion est nourrie par l'intervention des nombreux financeurs participant à cette politique aux côtés de la sécurité sociale ainsi que par des échanges avec les associations de retraités et les représentants d'usagers.

**Texte adopté par le Sénat
en première lecture**

II. – Au plus tard le 15 septembre 2020, le Gouvernement remet au Parlement, après consultation des différents financeurs, des collectivités territoriales ainsi que des associations de retraités et de personnes en situation de handicap et de représentants d'usagers et d'aidants, un rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un nouveau risque et d'une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. Ce rapport présente les conséquences de la création de cette branche en termes d'architecture juridique et financière et en termes de pilotage, gouvernance et gestion de ce nouveau risque.