



N° 2825

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 septembre 2010.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES LOIS CONSTITUTIONNELLES, DE LA LÉGISLATION ET DE L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE DE LA RÉPUBLIQUE SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE (N° 2781), ADOPTÉ PAR LE SÉNAT APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *relatif à la dette sociale*,

PAR M. JEAN-LUC WARSMANN,

Député.

Voir les numéros :

Sénat : 672, 690, 691, 694 et T.A. 160 (2009-2010).

Assemblée nationale : 2819, 2821.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR TRANSFÉRER 130 MILLIARDS D'EUROS DE DETTE SOCIALE A LA CADES.....	6
1. La CADES : une structure à durée de vie limitée destinée à apurer la dette sociale.....	6
2. Des déficits du régime général persistants	9
3. Le schéma de reprise de dette proposé par le Gouvernement	12
II. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE QUI N'EST PAS ACCEPTABLE EN L'ÉTAT.....	16
1. Les clauses de garantie et de retour <i>in bonis</i> introduites par le Sénat.....	16
2. Les autres apports du Sénat	17
<i>a) La modification de la composition du conseil d'administration de la CADES par le Sénat</i>	<i>17</i>
<i>b) L'enrichissement de l'information fournie au Parlement.....</i>	<i>17</i>
3. Les interrogations qui demeurent	18
<i>a) La « double rêverie » concernant le FRR.....</i>	<i>18</i>
<i>b) Éviter la tentation des financements hasardeux</i>	<i>19</i>
<i>c) Le report du coût de la protection sociale sur les générations futures</i>	<i>21</i>
DISCUSSION GÉNÉRALE	23
EXAMEN DES ARTICLES	29
<i>Article 1^{er}</i> (art. 4 <i>bis</i> de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) : Dispositions relatives à la reprise de dette par la CADES.....	29
<i>Article 2</i> (art. L.O. 111-3, L.O. 111-4, L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale) : Dispositions facultatives des lois de financement de la sécurité sociale. Annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale.....	34
<i>Article 2 bis</i> (article 3 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) : Composition du conseil d'administration de la CADES.....	36
<i>Article 3</i> (art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières) : Avis de la Cour des comptes sur le tableau patrimonial.....	37
<i>Article 4</i> Entrée en vigueur des dispositions	38
TABLEAU COMPARATIF	41

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION51
PERSONNES ENTENDUES.....55
LISTE DES ABRÉVIATIONS.....56

MESDAMES, MESSIEURS,

Dans les années 1990, lorsque les déficits de la sécurité sociale sont devenus récurrents et l'endettement des régimes élevé, s'est posé le problème de l'amortissement à moyen et long terme de cette dette sociale. L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale a ainsi créé une caisse spécifiquement dédiée à l'apurement de la dette sociale qui lui serait transférée : la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

À l'occasion de l'examen du projet de loi organique relatif aux lois de financement de la sécurité sociale par l'Assemblée nationale, en mai 2005, sur proposition de votre rapporteur, une disposition a été introduite, à l'unanimité, afin d'imposer la compensation de tout nouveau transfert de dette à la CADES par une augmentation des recettes de cette caisse⁽¹⁾. Cette disposition a pour finalité d'éviter que la durée d'amortissement de la dette sociale portée par la CADES ne soit prolongée par le législateur, comme il l'avait fait à deux reprises depuis la création de cet établissement public en 1996 : report de 2009 à 2014 de la date d'apurement en 1998 puis absence de terme préfixe prévu par la loi en 2004.

Lors du contrôle de constitutionnalité de la loi organique adoptée par le Parlement, cette disposition a vu son caractère organique consacré par le Conseil constitutionnel⁽²⁾. L'effet de cette organicisation de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 a été réel : entre 2005 et 2010, le législateur n'a procédé qu'une seule fois à un nouveau transfert de dette à la CADES, pour près de 35 milliards d'euros, en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. Il a alors dû prévoir, en compensation, l'affectation d'une ressource nouvelle à la CADES : 0,2 point de CSG, auparavant affectés au Fonds de solidarité vieillesse.

(1) Voir le compte rendu de la deuxième séance du jeudi 12 mai 2005.

(2) « Considérant que cette disposition doit être combinée avec le b du 2° du C du I du nouvel article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoit que, dans sa partie comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, la loi de financement de la sécurité sociale « détermine l'objectif d'amortissement au titre de l'année à venir des organismes chargés de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base et elle prévoit, par catégorie, les recettes affectées aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit » ; qu'elle trouve son fondement dans l'habilitation conférée à la loi organique par le vingtième alinéa de l'article 34 de la Constitution en vertu duquel « les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de son équilibre financier ... dans les conditions et sous les réserves prévues par une loi organique » ; qu'ainsi, l'article 20 est de caractère organique et non contraire à la Constitution ; », *décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005*.

La valeur organique conférée à l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 rend nécessaire l'adoption d'une disposition organique de sens contraire pour permettre un transfert de dette à la CADES ayant pour effet de reporter la date d'apurement de cette dette. Tel est l'un des deux objets principaux du présent projet de loi organique, qui ouvre à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 la faculté de transférer une dette nouvelle reportant la date d'apurement de la dette transférée à la CADES, dans la limite de quatre années. À l'heure actuelle, la date prévisionnelle d'apurement de la dette par la CADES est évaluée par la caisse elle-même à 2021. Le report du terme proposé aurait donc pour effet de reporter l'évaluation médiane de la date d'apurement de 2021 à 2025.

Dans le même temps, le présent projet de loi organique prévoit également que les actifs puissent être comptabilisés au même titre que les recettes qui sont accordées à la CADES pour évaluer la date d'apurement de la dette.

En complément du présent projet de loi organique, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances pour 2011 devraient accorder à la CADES de nouvelles recettes, liées à la réduction de certaines niches fiscales, et lui permettre de bénéficier tant des recettes que des actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

L'ensemble de ces dispositifs législatifs, appelés à être examinés par le Parlement tout au long de l'automne, doit ainsi permettre de transférer à la CADES non seulement la dette sociale créée aux cours des deux dernières années mais également une partie de la dette sociale à venir (dette de l'assurance maladie pour l'année 2011 et dette de l'assurance vieillesse pour les années 2011 à 2018), pour un total d'environ 130 milliards d'euros, sans pour autant affecter à cette caisse des recettes pérennes.

Par ailleurs, ce projet de loi organique offre l'occasion de compléter certaines des dispositions relatives aux mesures facultatives des lois de financement de la sécurité sociale et aux annexes accompagnant les projets de loi de financement de la sécurité sociale.

I. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE POUR TRANSFÉRER 130 MILLIARDS D'EUROS DE DETTE SOCIALE A LA CADES

1. La CADES : une structure à durée de vie limitée destinée à apurer la dette sociale

L'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale a créé, à compter du 1^{er} janvier 1996, une Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), établissement public administratif ayant pour mission d'apurer, en 13 ans et un mois, la dette des organismes de sécurité sociale qui lui était transférée, ainsi que d'effectuer sur la même période un versement

annuel de 1,9 milliard d’euros à l’État ⁽¹⁾ et un versement ponctuel à la CANAM de 0,45 milliard d’euros en 1996.

Dans un premier temps, lors de sa création, la dette qui était transférée à la CADES s’élevait à 20,8 milliards d’euros, correspondant au financement des déficits accumulés au 31 décembre 1995 par le régime général de sécurité sociale (18,3 milliards d’euros) et du déficit prévisionnel pour l’exercice 1996 (2,5 milliards d’euros).

Les recettes accordées à la CADES pour apurer cette dette étaient constituées :

— du produit de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), imposition ayant une assiette large et un taux de 0,5 % :

— des remboursements de créances sur des organismes étrangers de sécurité sociale ;

— de la vente du patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général de sécurité sociale et de l’ACOSS.

Le terme initialement fixé à cet établissement pour apurer cette dette et effectuer des versements annuels à l’État, était le 31 janvier 2009.

Par la suite, la persistance des déficits sociaux a été à l’origine du transfert de nouvelles dettes à cet établissement.

LES REPRISES DE DETTES PAR LA CADES DEPUIS SA CRÉATION (en milliards d’euros)

	1997	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Régime général	20,9	13,3		35	6,6	5,7	- 0,1	10	17	108,4
État	23,4									23,4
CANAM	0,5									0,5
FOREC			1,3	1,1						2,4
Total	44,7	13,3	1,3	36,1	6,6	5,7	- 0,1	10	17	134,6

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, le législateur a prévu la reprise de 11,4 milliards d’euros de dettes au titre des exercices 1996 et 1997 et d’1,8 milliard d’euros de dette au titre du déficit prévisionnel pour 1998. L’effet de ces reprises nouvelles de dettes, sans augmentation des recettes accordées à la CADES, était de faire passer à 2014 la date d’apurement de la dette.

(1) Ce versement était destiné à compenser la suppression du versement d’un montant équivalent par le Fonds de solidarité vieillesse, ledit versement étant destiné à couvrir des dette cumulées du régime général remboursées par un emprunt d’État de 16,8 milliards d’euros contracté en 1993. La loi de finances pour 2002 avait modifié le montant du versement annuel, et, en contrepartie, réduit sa durée.

À nouveau, dans le cadre de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie, les déficits cumulés de la branche maladie du régime général pour 2003 et 2004, dans la limite de 35 milliards d'euros, et les déficits prévisionnels de cette même branche, dans la limite de 15 milliards d'euros, ont fait l'objet d'un transfert. Il n'était alors plus fixé de date précise à laquelle la CADES devait voir sa mission s'achever.

Le caractère pernicieux des transferts successifs de dette sociale à la CADES, permettant un transfert intergénérationnel de la charge de la dette, était donc apparu lors de ses premières années de fonctionnement.

Aussi, à l'occasion de la discussion au Parlement de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, en mai 2005, sur proposition de votre rapporteur, une nouvelle règle a été introduite en première lecture à l'Assemblée nationale, votée à l'unanimité, puis confirmée par le Sénat : tout nouveau transfert de dette à la CADES doit être gagé par le transfert d'une ressource nouvelle, permettant de ne pas prolonger la durée de vie de cette Caisse.

Alors que les transferts de dette à la CADES effectués tant en 1998 (pour plus de 13 milliards d'euros) qu'en 2004 (pour près de 50 milliards d'euros) n'avaient pas été accompagnés de ressources nouvelles, lorsque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a prévu une nouvelle reprise de dettes (23 milliards d'euros de déficits cumulés des branches maladie et vieillesse du régime général, 4 milliards d'euros de déficits du Fonds de solidarité vieillesse et 7,5 milliards d'euros correspondant à la reprise de la dette du FFIPSA), cette reprise a été compensée par l'affectation d'une ressource nouvelle à la CADES : 0,2 point de CSG, préalablement affectés au FSV.

Les recettes sont utilisées pour l'amortissement de la dette et les charges financières que représentent le paiement des intérêts de la dette et la gestion de cette dette. Ces charges financières fluctuent chaque année en fonction des variables économiques, mais elles représentant parfois des sommes équivalentes ou supérieures à celles de l'amortissement (par exemple en 2007 et 2008).

Au total, sur les 134,6 milliards d'euros qui ont été repris par la CADES depuis sa création, 47,8 milliards d'euros devraient être amortis au 31 décembre 2010 et l'horizon d'apurement de cette dette est aujourd'hui estimé à 2021. Mais la CADES elle-même inclut dans ses prévisions des paramètres d'évolution des taux d'intérêt et d'inflation ainsi que des paramètres de rendement de ses ressources qui font apparaître des probabilités de remboursement à d'autres horizons. Ses hypothèses de scénarios alternatifs conduisent à considérer que l'apurement pourrait intervenir dès 2020 (avec une probabilité de 5 %) ou à l'inverse seulement en 2024 (également avec une probabilité de 5 %) ⁽¹⁾.

(1) Le second alinéa de l'article 7 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 prémunit contre l'hypothèse d'un allongement de la durée de remboursement de la dette : « Si les prévisions de recettes ou de dépenses annuelles de la caisse sur la durée restant à courir de la période pour laquelle elle a été créée font apparaître qu'elle ne

LES RÉSULTATS ANNUELS DE LA CADES (en millions d'euros)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Amortissement	2 184	2 907	2 444	2 980	3 226	3 021	3 227	3 296	3 345	2 633	2 815	2 578	2 885	5 260
Charges financières	1 024	974	1 586	1 524	1 462	1 560	1 433	1 432	1 554	2 546	2 661	3 101	3 093	2 820

Source : CADES

Ainsi, faire le choix de recourir à la CADES n'est pas une solution anodine ou indolore. Même si la CADES bénéficie d'une très bonne notation sur les marchés financiers, et peut donc financer la dette qu'elle porte dans des conditions optimales, ce financement est coûteux, et peut l'être plus encore en période de taux d'intérêts élevés. À l'inverse, la période de taux bas actuels se révèle plus favorable. Le taux de refinancement moyen de la CADES s'est établi en moyenne à 3,27 % en juillet 2009, alors qu'il était de 3,89 % un an auparavant.

Le coût de la dette portée par la CADES s'élève, depuis sa création en 1996, à plus de 28 milliards d'euros. À la date d'apurement définitif de cette dette, son coût cumulé est évalué à 53,6 milliards d'euros. Ainsi, pour chaque euro non financé dépensé pour la protection sociale entre 1996 et 2008, les Français auront effectivement acquitté 1,40 euro aux marchés financiers.

2. Des déficits du régime général persistants

Malgré la reprise récente par la CADES, au cours de l'année 2009, des déficits des branches maladie et retraite du régime général ainsi que du FSV, de nouveaux déficits sont apparus.

Le solde du régime général pour l'exercice 2009 est négatif à hauteur de 20,348 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter 3,2 milliards d'euros de déficit du FSV.

Pour l'exercice 2010, les prévisions rectifiées s'établissent à 23,5 milliards d'euros, auxquels il convient d'ajouter un déficit prévisionnel de 4,3 milliards d'euros pour le FSV.

Ainsi, au titre de ces deux exercices, ce sont des déficits cumulés de plus de 51 milliards d'euros qui se sont constitués.

SOLDES PAR BRANCHE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV (en milliards d'euros)

	2009	2010	2011
Maladie	- 10,6	- 11,6	- 12,4
Accidents du travail	- 0,7	- 0,5	0,1
Vieillesse	- 7,2	- 8,3	- 7,3
Famille	- 1,8	- 3,2	- 3,6
FSV	- 3,2	- 4,3	- 3,8
TOTAL	- 23,5	- 27,8	- 27

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Comme l'a souligné M. Christian Saint-Étienne, professeur au Conservatoire national des Arts et métiers et membre du Conseil d'analyse économique lors de son audition par votre rapporteur, « *un déficit de fonctionnement récurrent n'a jamais constitué nulle part un tremplin de croissance* ». En ce sens, la persistance des déficits sociaux peut être à juste titre une cause de préoccupation. Il s'agit d'un problème macroéconomique, qui affaiblit la compétitivité du pays et qui est susceptible d'atteindre l'image de la France auprès des investisseurs internationaux.

Le financement de ces déficits est actuellement assuré par l'ACOSS, dans la limite du plafond de ressources non permanentes auxquelles cet établissement peut recourir.

Afin de permettre la prise en charge des déficits sociaux, ce plafond a été, ces derniers temps, fixé à des niveaux très élevés : 35 milliards d'euros entre janvier et mars 2009, puis 18,9 milliards d'euros en vertu du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009⁽¹⁾, remontés à 29 milliards d'euros par un décret d'urgence en juillet 2009, et enfin 65 milliards d'euros en vertu de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010.

PLAFONDS DES AUTORISATIONS DE RECOURS À DES RESSOURCES NON PERMANENTES PAR L'ACOSS (en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Plafond LFSS	10,6	3,05	3,66	4,42	4,42	4,42	12,5	33	13	18,5	28	36	18,9	65
Après décret	12,2	4,73	4,42				15						29	

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

(1) Le caractère plus élevé du plafond pour le premier trimestre 2009 était lié au fait que la reprise de dette par la CADES décidée dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale devait être complète à cette date.

Cette prise en charge de la dette sociale de court terme par l'ACOSS est assurée par des ressources diversifiées :

— un prêt à un an de 20 milliards d'euros accordé par la Caisse des dépôts et consignations ;

— des avances à court terme de la Caisse des dépôts et consignations dans la limite de 11 milliards d'euros ;

— l'émission de billets de trésorerie, dans la limite de 25 milliards d'euros (15 milliards sur les marchés et 10 milliards souscrits par l'agence France Trésor et des organismes de sécurité sociale)

En période de taux de court terme peu élevés, un tel financement peut être assuré à un coût modéré. En moyenne, la Cour des comptes a relevé que l'ACOSS se finançait sur les marchés au taux EONIA⁽¹⁾ + 5 points de base. Un tel financement peut s'avérer risqué en période de remontée des taux de court terme⁽²⁾. Comme l'expliquait la Cour des comptes en juillet 2009 : « *L'indexation du coût de financement de l'ACOSS sur l'EONIA rend sa trésorerie particulièrement exposée au risque de taux, que ceux-ci soient fixes ou variables. Les avances de la Caisse des dépôts et les billets de trésorerie sont tarifés sur la base de l'EONIA, répercutant l'évolution des taux de la Banque Centrale Européenne ainsi que les tensions affectant les marchés au jour le jour.* »⁽³⁾

Le transfert de la dette sociale portée par l'ACOSS est donc une nécessité. Comme le souligne le rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 : « *L'ACOSS se trouve de fait placée dans une situation où elle doit financer un endettement massif à caractère structurel au moyen de ressources de trésorerie à court terme, en contradiction avec les dispositions de la LOLFSS qui limitent le recours à l'emprunt au financement des besoins infra annuels de trésorerie. Dans ce contexte, la Cour réitère sa recommandation de limiter le recours à l'emprunt par l'ACOSS au seul financement des besoins infra annuels de trésorerie.* »⁽⁴⁾

(1) Euro Over Night Index Average (ou Taux euro moyen pondéré de la zone euro au jour le jour) : calculé par l'Eurosystème, il s'agit du taux de référence, représentatif des échanges effectués au jour le jour sur le marché monétaire interbancaire dans la zone euro.

(2) Les charges financières nettes de l'ACOSS, qui s'élevaient à 832 millions d'euros en 2008, ont baissé à 96 millions d'euros en 2009, avant de remonter à 311 millions d'euros pour l'année 2010, d'après les dernières données de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

(3) MM. Pierre Méhaignerie, Didier Migaud, Yves Bur et Mme Marie-Anne Montchamp, Rapport d'information au nom des commissions des Affaires sociales et des Finances sur la gestion des découverts de trésorerie et le financement de la dette sociale, *Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 1932-1933, page 62.*

(4) *Cour des comptes, Rapport sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, septembre 2010, pages 28-29.*

3. Le schéma de reprise de dette proposé par le Gouvernement

Le transfert de la dette sociale à la CADES doit permettre de maintenir le principe de cantonnement de la dette sociale, qui est utile et justifié au regard de la particularité de cette dette.

L'objectif poursuivi est de transférer à la CADES :

— 68 milliards d'euros de dettes du régime général d'assurance maladie et de retraite au titre des exercices 2009, 2010 et du régime général d'assurance maladie au titre de l'exercice 2011 ;

— 62 milliards d'euros de dettes au titre du régime général de retraite et du FSV entre 2011 et 2018, date à laquelle le retour à l'équilibre général des régimes de retraite est espéré.

Les 68 milliards d'euros de dettes seraient repris dès 2011 par la CADES, très certainement par un échelonnement de cette reprise au long de l'année, à compter de la fin du mois de janvier. La CADES convertirait ensuite en échéances de long terme cette dette nouvelle, son ampleur exigeant une conversion étalée sur deux ans.

Pour assurer un apurement de cette dette par la CADES, le schéma proposé par le Gouvernement, à l'issue des travaux de la commission de la dette sociale, s'appuie sur trois types de dispositions.

Il s'agit en premier lieu de **reporter la date d'apurement de la dette**, par **l'article 1^{er} du présent projet de loi organique**, donnant au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 la latitude d'effectuer ce report dans la limite de quatre ans. Ce report doit à lui seul permettre d'amortir 34 milliards d'euros de la dette nouvelle qui serait transférée à la CADES.

Il est ensuite question **d'affecter à la CADES une partie des gains réalisés dans le cadre de l'effort de réduction des niches fiscales et sociales**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. L'apport de recettes proviendrait de trois mesures :

— l'assujettissement à la taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) des contrats santé responsables, à un taux réduit de 3,5 %, générant une recette de 1,1 milliard d'euros en 2011 ;

— la taxation forfaitaire des sommes placées dans la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance, générant une recette de 850 millions d'euros en 2011 et d'un même montant en 2012 (cette taxation étant étalée sur deux exercices) ;

— la taxation anticipée aux prélèvements sociaux des compartiments euros des contrats d'assurance-vie multisupports, générant une recette de 1,6 milliard d'euros en 2011.

Dans le cas de cette troisième mesure, les prélèvements sociaux concernés étant au bénéfice de plusieurs organismes (CNAF, FSV, CNSA, régimes obligatoires d'assurance maladie, CNAV), un montant équivalent au rendement prévisionnel de la mesure devrait être prélevé chaque année auprès de ces organismes au profit de la CADES. On peut également faire observer que cette troisième mesure aura pour effet de priver la CNAF, la CNAV, le FSV, la CNSA et les régimes obligatoires d'assurance maladie de la part des prélèvements qui serait provenue du dénouement au fil de l'eau des compartiments euros des contrats d'assurance-vie multisupports.

Les recettes ainsi générées pour la CADES s'élèveraient à près de 3,6 milliards d'euros en 2011. Elles connaîtraient ensuite une baisse, liée au rendement décroissant des deux dernières mesures.

Ces recettes devraient permettre d'amortir 34 milliards d'euros de la dette nouvelle transférée à la CADES à horizon 2025. Toutefois, comme l'a souligné M. Patrice Ract-Madoux, président de la CADES, entendu par votre rapporteur, un tel amortissement suppose que ces recettes connaissent, jusqu'en 2025, la même progression que la CRDS.

C'est la raison pour laquelle, faute de ressources suffisantes, « *les ressources manquantes viendront d'un relèvement de la CRDS* » a indiqué M. François Baroin lors de son audition par la commission des Affaires sociales du Sénat. Ce relèvement, tel que le chiffre aujourd'hui la CADES, devrait alors être de l'ordre de 0,26 point de CRDS. Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 devrait, par anticipation, prévoir que toute dynamique des nouvelles recettes ne permettant pas d'obtenir l'équivalent de 0,26 point de CRDS devrait être compensée par une augmentation à due concurrence de la CRDS dans la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

Enfin, il s'agit de **mobiliser les actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR)** au profit de la CADES. Des versements annuels de 2,1 milliards d'euros (soit 7,35 % du total des actifs) seraient effectués entre 2011 et 2024, date à laquelle les actifs résiduels du FRR seraient transférés à la CADES.

LA CONSTITUTION DES ACTIFS DU FRR (en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Prélèvement t 2%		926	936	1 115	1 153	1 212	1 271	1 545	1 782	1 843	1 693
Versement CNAV		767	483	1 518	1 659	946	255				
Versement caisses d'épargne		718	718	718	432						
Privatisations				1 600							
Ressource UMTS			1 238	619				3	11	19	19
Divers	305	457	287		82		3	3	4	5	5
Produits financiers	1	33	163	237	319	376	1 348	3 051	4 412	2 178	1 600
Résultat net *	306	2 898	3 804	5 805	3 632	2 500	2 254	3 684	4 521	1 985	2 831
Solde cumulé *	306	3 204	7 008	12 813	16 445	18 946	21 200	24 884	29 406	31 391	34 222

(*) : Le résultat net et le solde cumulé sont calculés hors fraction de soulte versée par les industries électriques et gazières en juin 2005 et comptabilisée dans les ressources du FRR. Les 3 060 millions d'euros de cette soulte, gérés financièrement par le FRR, devront être reversés à la CNAVTS à compter de 2020, augmentés des intérêts et plus values engendrés par leur gestion financière. Toutefois, la Cour des comptes considère que : « sans attendre 2020, des prélèvements sur la fraction de 40 % de la soulte gérée par le FRR devraient être effectués à compter de 2011 afin de compenser la contribution négative de l'adossement des IEG aux résultats de la branche retraite ».

L'article 1^{er} du présent projet de loi organique, permettant de compenser le transfert de nouvelles dettes à la CADES par l'augmentation de ses actifs, et non uniquement de ses recettes, doit permettre cette mobilisation des actifs du FRR. La chronique de liquidation de ces actifs, devait, d'après les informations communiquées par le Gouvernement à votre rapporteur, être prévue dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, avec un décaissement annuel de 2,1 milliards d'euros chaque année jusqu'en 2024. Toutefois, est également envisagée une disposition ouvrant au PLFSS pour 2018 la faculté de prévoir des versements annuels d'un montant supérieur, dans l'hypothèse où les déficits du régime vieillesse et du FSV s'avèreraient finalement supérieurs à 62 milliards d'euros et où le FRR aurait un montant total d'actifs lui permettant de tels versements plus élevés.

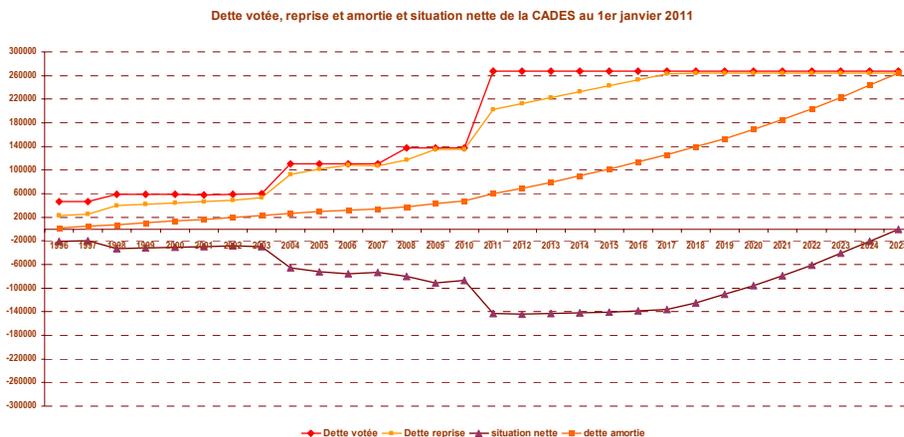
Par cohérence avec l'introduction de cette prise en compte des actifs, il est proposé, à **l'article 2 du présent projet de loi organique**, outre certaines mises en cohérence des dispositions pouvant figurer en loi de financement de la sécurité sociale, que soit désormais annexées à ces lois de financement des tableaux rendant compte de la situation patrimoniale tant des régimes obligatoires de base

et des organismes concourant à leur financement que des organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

En outre, serait également affectée à la CADES la part du prélèvement supplémentaire de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placement perçue par le FRR. Le FRR perçoit, en vertu de l'article L. 245-16 du code de la sécurité sociale, 65 % de ce prélèvement. Le rendement espéré de cette ressource est évalué par le Gouvernement à 1,5 milliard d'euros la première année. Elle a une assiette nettement plus restreinte que celle de la CRDS, étant uniquement assise sur les revenus du patrimoine et de placement, ce qui la rend ainsi plus vulnérable aux fluctuations conjoncturelles.

Ce transfert d'actifs et de recettes du FRR, par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, permettait d'amortir 62 milliards d'euros de la dette nouvelle transférée à la CADES d'ici 2018, correspondant aux déficits de la branche vieillesse et du FSV pour les années 2011-2018.

L'hypothèse d'amortissement de la dette de la CADES à horizon 2025 après reprise des 130 milliards de dette nouvelle figure dans le tableau ci-après.



Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2010, la Cour des comptes a excellemment résumé la situation qui nous conduit aujourd'hui à examiner le présent projet de loi organique : *« Cette difficulté d'amortir la dette sociale nouvellement créée sur une période de plus en plus courte prendra une acuité croissante dans les prochaines années. Elle pourrait être résolue par un allongement limité de la durée de vie de la caisse pour l'amortissement des dettes futures, à condition de fixer pour règle que celles-ci soient remboursées dans un délai de 10 à 15 ans au maximum. Cette entorse au principe fixé en 2005, qui nécessiterait une modification de la loi organique sur les LFSS, pourrait être justifiée par l'importance exceptionnelle des déficits générés par la crise et devrait donc être limitée dans le temps. Elle devrait s'inscrire dans un plan d'ensemble comportant par ailleurs des mesures fortes d'économie. »* ⁽¹⁾

M. Christian Saint-Étienne s'est justement interrogé sur le sens à donner à un projet de transfert de la dette sociale à la CADES qui ne s'accompagne pas d'un plan d'ensemble permettant de rétablir l'équilibre de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, allant jusqu'à qualifier ce projet de *« mesure de cavalerie comptable extrêmement regrettable »*. Alors que la réforme du régime d'assurance vieillesse doit permettre un rétablissement de l'équilibre à l'horizon 2018, une telle perspective de retour à l'équilibre n'est pas à l'ordre du jour pour le régime d'assurance maladie. Le projet de loi organique qui nous est soumis n'en suscite que plus d'interrogations.

II. UN PROJET DE LOI ORGANIQUE QUI N'EST PAS ACCEPTABLE EN L'ÉTAT

1. Les clauses de garantie et de retour *in bonis* introduites par le Sénat

La commission des Affaires sociales du Sénat, sur proposition de son rapporteur, a souhaité modifier l'article 1^{er} du projet de loi organique sur deux points :

- en introduisant une « clause de garantie », afin que les recettes affectées à la CADES permettent de ne pas accroître la durée d'amortissement. Cette disposition a vocation à répondre aux incertitudes pesant sur les recettes provenant de la réduction des niches ;

- en introduisant une « clause de retour à meilleure fortune », prévoyant qu'en cas d'accroissement des recettes de la CADES supérieur à 10 % des prévisions initiales pendant deux exercices consécutifs, *« la loi de financement de la sécurité sociale pour l'exercice suivant contribue à ramener la fin de la durée de cet organisme à l'horizon prévu avant la LFSS pour 2011 »*.

(1) Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2010, page 128.

La clause de garantie devrait conduire le Gouvernement, à défaut de garantir un niveau constant de ressources à hauteur de 3,6 milliards d'euros, à devoir procéder, l'année où des recettes d'un tel niveau feraient défaut, à l'apport de recettes nouvelles à la CADES.

Elle devrait également prémunir la CADES d'une évolution des conditions économiques ayant pour effet de reporter la durée d'amortissement initialement prévue. En effet, dans l'hypothèse où la conjoncture économique aurait pour effet de reporter la date d'apurement initialement envisagée par la CADES, le législateur devrait, dans la plus prochaine loi de financement de la sécurité sociale, prévoir de nouvelles recettes, même dans l'hypothèse où les recettes s'avéreraient aussi élevées que dans les prévisions initiales.

Du fait de son insertion avant l'alinéa permettant, par dérogation, de transférer de la dette nouvelle à la CADES ayant pour effet de reporter la durée d'amortissement de quatre ans, l'alinéa relatif à la clause de garantie ne peut s'appliquer à cette dette nouvelle susceptible d'être transférée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Si l'on veut rendre la clause de garantie opérante, il est donc nécessaire d'en modifier la rédaction.

Par ailleurs, en posant cette règle, le législateur organique ouvrirait la possibilité de ne pas transférer des ressources pérennes à la CADES au moment où lui est transférée une dette nouvelle. C'est évidemment contraire à l'esprit dans lequel avait été conçu l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui contraint à vérifier la pérennité des nouvelles ressources accordées à la CADES au moment où est voté un nouveau transfert de dette.

2. Les autres apports du Sénat

a) La modification de la composition du conseil d'administration de la CADES par le Sénat

Le Sénat a adopté un **article additionnel 2 bis** présenté par le Gouvernement modifiant la composition du conseil d'administration de la CADES (six membres tous nommés par décret), pour y inclure des représentants des organismes de sécurité sociale (ACOSS, CNAM, CNAVTS, CNAF, RSI et MSA) et du FRR (huit nouveaux membres).

Cette disposition devrait permettre de ne plus qualifier la CADES comme un organisme sous le contrôle de l'État, et, par la combinaison avec la disposition relative au tableau de la situation patrimoniale, conduire à l'inclure pleinement dans le champ de la sécurité sociale. Il ne serait donc plus nécessaire pour l'État de faire figurer la CADES dans ses comptes élargis aux entités contrôlées.

b) L'enrichissement de l'information fournie au Parlement

L'article 2 du projet de loi organique complète l'information fournie au Parlement à l'occasion de l'examen des PLFSS, en prévoyant un tableau retraçant

la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit.

Cet article a été complété à l'initiative de M. Alain Vasselle, rapporteur de la commission des Affaires sociales du Sénat, en prévoyant que les hypothèses de construction de l'ONDAM devront être explicitées, de même que l'exécution de cet objectif détaillée.

3. Les interrogations qui demeurent

a) La « double rêverie » concernant le FRR

Pour permettre à la CADES de reprendre 62 milliards d'euros de la dette des régimes de base d'assurance vieillesse et du FSV entre 2011 et 2018, il est envisagé de mobiliser les actifs accumulés depuis sa création en 1998 par le Fonds de réserve pour les retraites et de faire bénéficier la CADES de la recette annuelle actuelle du Fonds (une fraction de 65 % du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placement).

En 1998, lors de sa création, on envisageait que le FRR ne serait sollicité qu'à compter de 2020, pour « *contribuer à la pérennité des régimes de retraite* ». La réforme des retraites qui est conduite cet automne, qui fait évoluer l'équilibre de moyen terme des régimes de retraite, peut justifier que l'on y recoure plus rapidement que ce qui était initialement prévu. Il n'est pas choquant de vouloir mobiliser tout de suite des actifs, pour compenser un passif. Cela peut même ressortir d'un principe de bonne gestion : qui paye ses dettes s'enrichit.

Le conseil de surveillance du Fonds, anticipant la décision à venir du législateur, a décidé, en juillet 2010, de modifier l'allocation de ses actifs, pour prendre en compte la nécessité d'un décaissement linéaire de 2,1 milliards d'euros chaque année à compter de 2011. Ainsi, alors que les actifs de performance détenus par le FRR s'élevaient à près de 53 % du total de ses actifs, cette part a été ramenée à 40,9 % de son portefeuille. La proportion de titres monétaires est donc provisoirement particulièrement élevée (17,1 % du total de ses actifs).

La situation actuelle du Fonds est donc telle qu'elle lui permettra d'honorer sans difficulté ses premiers versements à la CADES.

De plus, le FRR a un portefeuille dans lequel la part des actifs liquides est très élevée, de l'ordre de 98 %. Ainsi, les rares actifs non cotés détenus pourront être vendus sans décote dès lors que l'échelonnement des décaissements laissera au fonds une latitude de plus de 10 ans pour les vendre.

Comme l'a expliqué lors de son audition par votre rapporteur M. Raoul Briet, président du conseil de surveillance du FRR, le fait de prévoir expressément un échéancier pour le Fonds est un élément positif, qui doit

permettre d'adapter la gestion du Fonds. Seule une remise en cause dudit échéancier serait susceptible de rendre plus difficile cette gestion.

Toutefois, le choix de faire bénéficier la CADES du produit des actifs soldés par le FRR n'est pas sans susciter une interrogation majeure : pourquoi ce produit ne serait-il pas plus utilement utilisé pour solder dès aujourd'hui une part des déficits ?

Comme l'a expliqué M. Patrice Ract-Madoux, entendu par votre rapporteur, le refinancement de 30 milliards d'euros de dette jusqu'en 2024 se traduit par un coût de l'ordre de 10 milliards d'euros. Il n'est donc financièrement avantageux de faire porter une telle dette par la CADES et de la solder par les décaissements linéaires des actifs du FRR que si l'on espère que la gestion de ces actifs par le FRR permettra *in fine* de dégager un solde des actifs du FRR supérieur à 10 milliards d'euros en 2024. Cela revient à privilégier un espoir aléatoire de bonification des actifs du FRR plutôt qu'une réduction immédiate de la charge financière de la dette sociale. Il s'agit là d'une prise de risque dénuée d'intérêt.

En outre, il est déjà envisagé par le Gouvernement qu'une dette de plus de 62 milliards d'euros puisse être transférée à la CADES au titre des déficits de la branche vieillesse et du FSV à compter de 2011, dès lors que le solde des actifs du FRR à fin 2017 s'avérerait suffisant pour permettre d'augmenter ses versements annuels à la CADES. Dans l'hypothèse d'un tel nouveau transfert, combiné à une augmentation des versements annuels du FRR à la CADES, il serait probable que l'ensemble des actifs du fonds seraient décaissés à l'horizon 2024.

En somme, et pour reprendre les termes employés par M. Patrice Ract-Madoux, *« la rêverie est double : elle consiste à penser que le FRR générera plus de ressources qu'il n'a pu jusqu'à présent, et à espérer que le Fonds pourra être ravivé dans le futur pour accumuler de nouveaux excédents »*.

Cette analyse conduit donc à douter fortement de l'intérêt qu'il peut y avoir à faire figurer dans la règle organique introduite en 2005 la prise en compte des actifs et non des seules recettes pour autoriser un transfert de dettes à la CADES.

b) Éviter la tentation des financements hasardeux

Pour amortir de la dette sociale de manière efficace, et garantir la qualité des émissions de titres par la CADES, il est indispensable d'assurer des recettes pérennes à cette dernière. Faute de quoi la crédibilité de cette Caisse en serait affectée, et partant le coût de la dette sociale et la pérennité de nos régimes de protection sociale. Tel est l'esprit général de la disposition organique introduite en 2005. Si le législateur organique n'a pas vocation à choisir entre les types de financement accordés à la CADES, il garantit en revanche la pérennité de ces financements.

Les recettes de la CADES ont jusqu'à présent toujours été pérennes. Lors de sa création, la CADES s'est vue affecter 0,5 % de CRDS, imposition ayant une assiette très large (revenus du travail, revenus du patrimoine et de placement, revenus de remplacement, revenus tirés des jeux, prestations sociales). Le taux de la CRDS n'a ensuite jamais augmenté. En 2009, lorsque 34,5 milliards de dette supplémentaire ont été transférés à la CADES, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a transféré 0,2 % de CSG, qui étaient jusqu'alors affectés au FSV.

Dans le nouveau dispositif d'ensemble de reprise de 130 milliards de dette par la CADES, 34 milliards de dette doivent être liquidés grâce aux ressources nouvelles apportées par la suppression ou la réduction de certaines niches fiscales ou sociales, ressources qui doivent équivaloir chaque année à 0,26 % de CRDS. Or, les bénéfices tirés cette année de l'effort de réduction de certaines niches fiscales et sociales, qui devraient *a priori* encore s'avérer suffisants en 2012, ne le seront plus dès 2013.

L'ÉVOLUTION DES NOUVELLES RECETTES AFFECTÉES À LA CADES (en millions d'euros)

Disposition fiscale	2011	2012	2013
TSCA sur les contrats santé responsables	1 100	1 100	1 100
Taxe sur la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance	850	850	0
Taxation anticipée des compartiments euros des contrats d'assurance-vie multi-supports	1 600	1 400	1 200
Total	3 550	3 350	2 300

Source : ministère du Budget

Force est donc de reconnaître qu'à défaut de ressources pérennes nouvelles apportées à la CADES, les annonces du ministre du Budget concernant une hausse éventuelle de la CRDS à l'horizon 2013 deviendraient une évidence absolue.

Il est même possible de s'interroger sur la sincérité d'un dispositif transférant de la dette sociale à la CADES sans transférer des ressources pérennes à même de garantir le respect des limites à la durée d'amortissement de la dette sociale fixées par le législateur organique.

La disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 effectuant le transfert de la dette à la CADES verrait sans doute sa sincérité fragilisée si elle était accompagnée de dispositions financières ne permettant pas de garantir un niveau de ressources suffisant pour respecter la limitation à quatre ans du report de la date d'apurement de la dette sociale par la CADES.

Cette sincérité pourrait notamment être appréciée en prenant en compte les informations communiquées au Parlement dans les documents budgétaires, et notamment l'étude d'impact jointe aux dispositions fiscales, laquelle fait

apparaître clairement la diminution prévisible des recettes issues de ces dispositions dès 2012, alors qu'il serait nécessaire que leur croissance soit semblable à celle de la CRDS pour garantir un report de la date d'apurement limité à quatre années.

Jusqu'à présent, les recettes affectées à la CADES ont été des impositions de toutes natures à l'assiette très large et dynamique, ce qui a garanti sur le moyen terme un niveau de ressources suffisant pour pouvoir effectivement maintenir l'horizon d'apurement initialement prévu. Le législateur, lorsqu'il a transféré des dettes nouvelles par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, a ainsi respecté pleinement l'exigence organique introduite par l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996.

De la même manière, le respect de cette exigence ne saurait conduire le législateur à transférer des recettes non pérennes à la CADES pour amortir de la dette nouvelle, quels que soient par ailleurs les engagements du Gouvernement pour assurer l'apport ultérieur de recettes de substitution.

C'est la raison pour laquelle, afin de conforter la capacité du Parlement à apprécier le respect de l'exigence organique lors de tout nouveau transfert de dette à la CADES, il serait souhaitable de compléter l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale relative aux prévisions de recettes et de dépenses au titre de l'année à venir des organismes concourant à l'amortissement de la dette des régimes de sécurité sociale, en prévoyant une présentation des prévisions d'évolution de ces recettes pour les années à venir.

c) Le report du coût de la protection sociale sur les générations futures

Le caractère pernicieux des transferts successifs de dette sociale à la CADES était apparu lors de ses premières années de fonctionnement. Aussi, à l'occasion de la discussion au Parlement de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, en mai 2005, sur proposition de votre rapporteur, une nouvelle règle a été introduite, à l'unanimité des parlementaires présents : tout nouveau transfert de dette à la CADES devait être gagé par le transfert d'une ressource nouvelle, permettant de ne pas prolonger la durée de vie de cette Caisse.

Alors que les transferts de dette à la CADES effectués tant en 1998 (pour plus de 13 milliards d'euros) qu'en 2004 (pour près de 50 milliards d'euros) n'avaient pas été accompagnés de ressources nouvelles, lorsqu'il a fallu transférer 35 milliards de dettes, en 2009, la reprise a dû être compensée par l'affectation d'une ressource nouvelle à la CADES : 0,2 point de CSG.

Aujourd'hui, il est proposé de prolonger de 2021 à 2025 la durée d'amortissement de la dette sociale par la CADES, le seul effet mécanique de ce report permettant ainsi de prendre en charge, sans dégager la moindre ressource nouvelle, près de 34 milliards d'euros de dette.

M. Patrice Ract-Madoux a souligné le fait que la disposition organique introduite en 2005 constituait l'un des arguments majeurs de la CADES pour commercialiser ses émissions. Un tel argument serait, dans l'hypothèse du vote, inopérant, alors même que la CADES va être conduite à transformer en « papiers longs » les 68 milliards d'euros de dette sociale qu'elle va reprendre au cours de l'année 2011. Or, comme l'a relevé M. Christian Saint-Étienne, du fait que la dette française est majoritairement détenue par des résidents étrangers - à l'inverse de la dette de certains autres pays, tels que l'Italie, laquelle est majoritairement domestique - , les signaux donnés aux épargnants sont d'autant plus importants.

Replonger dans une mécanique de report périodique de la date d'apurement de la dette sociale par la CADES est une tentation de facilité, qui peut conduire à terme à une pérennisation de cette caisse, reportant sur les générations futures le coût des dépenses d'assurance maladie et d'assurance vieillesse d'hier et d'aujourd'hui.

Pour la première fois, la reprise de dette par la CADES ne porte pas uniquement sur les exercices passés, en cours et pour l'année à venir, mais s'étend aux déficits futurs, jusqu'à un horizon septennal. Cette démarche peut, à première vue, s'inscrire dans le cadre d'une solution d'ensemble apportée aux déficits sociaux. Cependant, tel n'est pas le cas.

Malgré la réforme récente du secteur hospitalier, le déficit structurel de la branche maladie est encore de l'ordre de 0,5 % du PIB, soit près de 10 milliards d'euros par an⁽¹⁾. Or, il n'est pas envisagé de reprise de dette du régime général d'assurance maladie après 2011. Il est donc déjà hautement probable que des déficits sociaux non portés par la CADES s'accumuleront à nouveau à partir de 2012, et contraindront à terme à procéder à de nouveaux transferts de dette.

Dans un tel contexte, une dérogation constitue une fuite en avant dangereuse. Le signal envoyé par une entorse à l'exigence organique aujourd'hui en vigueur, est celui d'une solution de facilité toujours possible.

Votre rapporteur ne peut donc que désapprouver la remise en cause de la règle introduite en 2005. Cette remise en cause ôterait d'ailleurs toute crédibilité à la prétention d'instaurer des lois-cadres de programmation des finances publiques, au moment où la seule disposition-cadre en matière de finances publiques est remise en question.

Ulysse, lorsqu'il a souhaité pouvoir écouter le chant des sirènes sans être attiré par elles et se noyer, a demandé à ses compagnons non seulement de l'attacher au mât du navire mais également, si jamais il leur demandait de l'en délivrer, de ne pas l'écouter et de resserrer ses liens. Ce n'est qu'à ce prix qu'il a pu ne pas être entraîné dans les profondeurs de la mer. De la même manière, une disposition organique qui interdit le transfert de nouvelles dettes non accompagnées de ressources équivalentes est efficace non seulement parce qu'elle

(1) Comme l'a exposé M. Christian Saint-Étienne lors de son audition.

est organique et occupe ainsi une place supérieure dans la hiérarchie des normes mais également parce qu'elle ne doit pas être modifiée et que si le Gouvernement demande au législateur organique de le faire, il appartient à ce dernier de refuser et même, au contraire, d'être le garant des indispensables contraintes qui doivent peser sur le remboursement de la dette sociale.

*

* *

La Commission examine, au cours de sa réunion du mercredi 29 septembre 2010, le projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la dette sociale.

Après l'exposé du rapporteur, une discussion générale s'engage.

M. Pascal Terrasse. À cette présentation, tout à fait exacte, j'ajouterai que la CADES finit toujours par amortir la dette sociale – cela fait des années que nous adoptons des budgets en déficit. En 2004, nous avons ainsi transféré près de 50 milliards d'euros de dette supplémentaire. Philippe Douste-Blazy nous expliquait alors que la réforme structurelle des dépenses de santé allait régler définitivement le problème. Or, il n'a pas changé : près de 80 milliards d'euros seront portés au compte de la CADES. Une partie de cette dette résulte, nous dit-on, de problèmes structurels, et une autre partie des effets de la crise. Cela n'est d'ailleurs pas sans incidence sur les ressources affectées à l'ACOSS, le rendement de l'assiette fluctuant en période de crise économique.

Dans quelques jours, nous allons voter un budget de la sécurité sociale en déséquilibre : même si le montant du déficit a été réévalué à la baisse par la commission des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2010, son montant demeure significatif : il devrait s'élever à 23 milliards d'euros, soit la moitié de l'impôt sur le revenu des personnes physiques. En 2011, il devrait s'établir à 21,4 milliards. Les déficits vont donc subsister.

L'ACOSS dispose d'autorisations de découvert pour financer ses besoins, et elle peut émettre des billets de trésorerie. Elle a également dû faire appel à la Caisse des dépôts et consignations, faute de trouver des ressources suffisantes sur les marchés financiers. Ce n'est pourtant pas la mission de la CDC de financer l'ACOSS, qui est devenue le premier émetteur de billets de trésorerie sur les marchés européens.

J'ajoute que j'ai écrit au président du conseil de surveillance de l'ACOSS, au sein duquel j'ai été nommé par le président de l'Assemblée, pour lui signaler que ce conseil n'avait pas été réuni depuis trois ans. Je demande au président de notre Commission de veiller à ce que les membres du Parlement puissent être informés, monsieur le président. On pourrait presque croire que l'ACOSS a quelque chose à cacher.

En allongeant la durée d'amortissement de la dette sociale sans affecter des ressources correspondantes, nous allons créer un impôt sur les naissances : les enfants qui vont naître vont devoir supporter la charge de nos propres soins, ce qui n'est pas socialement acceptable. Il n'existe que deux solutions pour l'éviter : soit on s'oriente vers une maîtrise, voire une réduction drastique des dépenses de santé, solution vers laquelle ne va pas ma préférence, soit on dégagne des ressources nouvelles pour amortir la dette sociale, et il faut alors augmenter la CRDS. Le débat doit être ouvert, à moins d'accepter un financement à crédit des dépenses de santé, ce qui reviendrait à institutionnaliser un crédit revolving organisé par l'État – mécanisme auquel le président de notre Commission est, nous le savons, hostile dans son principe.

M. Alain Vidalies. Si les engagements initiaux avaient été respectés, nous n'aurions plus à parler de la CADES qu'au passé. L'horizon d'amortissement de la dette sociale fixé par le Parlement était, en effet, l'année 2009. Par facilité, on a reporté les stocks de dettes sur la CADES quand ils étaient trop importants, et la durée d'amortissement a été allongée. Il nous est maintenant proposé de reporter à 2025 l'apurement de la dette. L'image employée par Pascal Terrasse, celle du crédit revolving, me semble très pertinente.

On a l'impression que le poids de la dépense publique explose – c'est souvent ce qu'on incite nos concitoyens à penser. Or, c'est inexact si l'on se réfère au produit intérieur brut : le poids de la dépense publique est aujourd'hui comparable à ce qu'il était en 1985. Le poids de la dette publique a, en revanche, augmenté, car les recettes ont considérablement diminué. Pour remédier à cette difficulté, il faut soit augmenter les recettes, soit diminuer les dépenses, au lieu de quoi le Gouvernement choisit la fuite en avant.

Nous nous honorons collectivement d'avoir déposé ces amendements de suppression : il n'est pas responsable de reporter sur les générations futures le poids de nos dépenses sociales !

M. Dominique Perben. Nous devons veiller, au sein de cette commission, à préserver l'acquis constitué par nos lois organiques. C'est d'ailleurs en raison du caractère organique du texte que nous sommes saisis. Au moment où l'État s'engage dans un effort sans précédent de réduction des déficits, nous devons réaffirmer la nécessité d'un certain nombre de règles fondamentales.

Je suis en désaccord avec ce qui vient d'être dit : avant d'envisager une hausse des impôts, il faut commencer par s'interroger sur la façon dont nous pourrions réduire les dépenses et améliorer le fonctionnement du système. À titre personnel, je me suis engagé sur une ligne politique claire depuis des années : la réduction des prélèvements obligatoires. Tout ce qui consisterait à les augmenter doit, à mes yeux, être écarté.

J'en viens à notre méthode de travail. Comme l'a indiqué le rapporteur, la Commission des finances et la Commission des affaires sociales ont adopté, hier

soir, des positions différentes. Nous nous réunissons ce matin sans avoir pu prendre connaissance de la position exacte de ces commissions, alors qu'elles sont, d'une certaine façon, plus compétentes que la nôtre sur le sujet. Il ne suffit pas de connaître le sens des avis rendus par nos collègues : nous avons besoin d'examiner leur raisonnement ainsi que leurs propositions. Nous avons également besoin d'en discuter avec le Gouvernement. Dans ce but, ne pourrait-on pas décaler d'au moins quarante-huit heures l'examen de ce texte ?

M. Claude Goasguen. Ces propos sont empreints d'une grande sagesse. Il ne faut pas se cacher derrière la réalité : nous allons déjà supprimer un certain nombre de niches fiscales. Bien qu'on ne parle pas de hausse d'impôts, cela y ressemble tout de même beaucoup. Ne poussons pas plus loin cette déviance ! Je suis, pour ma part, totalement opposé à une augmentation de la CRDS.

L'analyse du rapporteur est parfaitement orthodoxe sur les plans financier et juridique, mais il faut tenir compte des impératifs politiques. La Commission des finances a adopté une position, la Commission des affaires sociales une autre et le Gouvernement une troisième. N'en ajoutons pas une quatrième ! Nous avons besoin d'une journée, au moins, afin d'éviter une crise qui serait tout à fait superflue dans le contexte actuel : l'ampleur des déficits est désormais reconnue par tous, et le problème des retraites n'est pas réglé. Je vous demande donc de surseoir à statuer.

M. Éric Ciotti. Compte tenu des avis rendus par la Commission des finances et par celle des affaires sociales, nous n'avons pas tous les éléments à notre disposition pour statuer à ce stade.

Sur le fond, je suis totalement hostile à une augmentation de la CRDS en particulier, et à celle des prélèvements obligatoires en général. C'est un principe que nous devons réaffirmer. Si le Gouvernement demande le report du remboursement de la dette sociale de 2021 à 2025, c'est que la crise financière et économique a considérablement modifié le contexte.

M. le rapporteur. J'étais d'avis d'attendre, mais le Gouvernement a inscrit le texte à l'ordre du jour de la séance publique du mardi 12 octobre. Nous n'avions donc pas le choix.

Je rappelle, en outre, que le Règlement de l'Assemblée impose aux commissions qui souhaitent se saisir pour avis de se prononcer avant la commission saisie au fond. Les commissions saisies pour avis ont dû se prononcer hier, et nous devons nous prononcer aujourd'hui. Notre calendrier est contraint.

Je ne vous propose nullement d'adopter une quatrième position, mais plutôt de suivre celle des affaires sociales, quitte à ce que le débat continue dans les jours à venir. Nous ne pouvons pas accepter de faire « sauter » le système actuel en supprimant l'obligation d'apporter des recettes pérennes et en reportant le délai prévu. Il me semble qu'aucun parlementaire ne pourrait s'y résoudre en son âme et conscience.

Je vous informe, par ailleurs, que j'ai reçu une lettre du Premier ministre nous demandant, dans le prolongement du rapport Camdessus, de réfléchir aux lois-cadres que nous pourrions adopter en matière de finances publiques. En supprimant, au même moment, les dispositions applicables à la dette sociale, nous adresserions un bien mauvais message.

À titre personnel, je suis très favorable au principe consistant à ne pas augmenter les prélèvements obligatoires, mais ce n'est pas à la Commission des lois de débattre du taux de la CSG ou du déficit de la sécurité sociale. Nous ne sommes saisis de ce texte qu'en raison de son caractère organique. La question qui nous est posée est de savoir si nous devons écarter les règles en vigueur.

Je le répète : en tant que président de la Commission, je ne peux pas bloquer l'ordre du jour de l'Assemblée en empêchant l'adoption d'un texte par la Commission.

M. Éric Diard. Tout ce que nous vous demandons, monsieur le président, est d'attendre jusqu'à demain, afin de pouvoir confronter les positions. Nous sommes face à un choix cornélien : augmenter la CRDS ou bien laisser « galoper » le déficit. Compte tenu de la divergence des avis rendus par les commissions saisies pour avis, nous souhaitons attendre un peu.

M. le rapporteur. Les contraintes du Règlement qui exigent qu'un délai de sept jours sépare la mise en ligne du texte du débat en séance publique ainsi que celles de l'ordre du jour de l'Assemblée qui fait se succéder des textes relevant de la commission des Lois conduisent à examiner ce projet de loi organique ce mercredi matin.

J'ajoute que nous nous réunirons de nouveau en application de l'article 88 de notre Règlement. Nous pourrions alors examiner d'autres amendements. Tout ne sera pas gravé dans le marbre dès aujourd'hui.

M. Étienne Blanc. Nous avons bien compris les arguments du rapporteur, mais certains d'entre nous sont d'un avis contraire. Je demande une suspension de séance afin de nous réunir.

M. Jean-Christophe Lagarde. Nous légiférons dans de mauvaises conditions. Le débat est quelque peu surréaliste : nous ignorons quels sont les arguments retenus par les commissions saisies pour avis.

Le Nouveau Centre avait déjà dénoncé le report de l'apurement de la dette sociale à 2021 : si ce n'est pas la première fois que ce type d'opération a lieu, la différence est qu'aucun financement n'est aujourd'hui prévu. Nous n'avons pas à nous prononcer sur cette question, nous dit le rapporteur ; or, c'est la conséquence même de l'amendement qu'il présente, avec d'autres.

Sur le fond, nous considérons qu'il faut faire preuve de modération en matière de prélèvements obligatoires. Cela étant, l'augmentation des impôts ne

doit pas constituer un tabou. Nos enfants n'ont pas à financer nos propres dépenses de fonctionnement !

M. Pascal Terrasse. Dominique Perben a raison : notre Commission n'a pas à se substituer à la Commission des affaires sociales, ni à la Commission des finances pour ce qui est des équilibres budgétaires.

Le débat porte sur les principes établis par la loi organique de 2005, dont notre Commission avait débattu. Pourquoi les remettre en cause ? Certains évoquent la crise qui est survenue. Or, chacun sait que le déficit structurel est supérieur au déficit conjoncturel. Le Président de la République et le Premier ministre nous invitent, par ailleurs, à améliorer le cadre des finances publiques. Nous sommes tous d'accord pour considérer qu'après la réforme de la nomenclature financière de l'État, nous devons maintenant envisager celle du cadre budgétaire lui-même. Mais ce qui nous est proposé va dans le sens contraire.

Nous débattons du fond à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Nous connaissons alors l'état des recettes. Certains considèrent qu'il ne faut pas augmenter les prélèvements obligatoires. Que faire alors ? On peut poursuivre la maîtrise des dépenses de santé, en particulier en limitant la progression de l'ONDAM à 1 %, voire à 0 %, mais ce n'est pas l'objet de notre débat.

La séance, suspendue à 10 h 40, est reprise à 10 h 55.

La Commission en vient à l'examen des articles.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 1^{er}

(art. 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996)

Dispositions relatives à la reprise de dette par la CADES

Le présent article a pour objet d'introduire dans l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 une disposition dérogatoire, afin de permettre un nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. Le présent article prévoit également de modifier les critères d'appréciation de la durée d'amortissement de la dette sociale, en permettant de prendre en compte non seulement les recettes de la Caisse mais également les actifs de cette Caisse.

1. L'allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale

Lors de l'examen au Parlement du projet de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, sur proposition de votre rapporteur, en mai 2005, l'Assemblée nationale, à l'unanimité, a introduit une règle interdisant que de nouvelles dettes transférées à la CADES aient pour effet de reporter la date à laquelle cette Caisse doit apurer la dette qu'elle porte. Comme en dispose le premier alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, dont la valeur organique a été reconnue par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 juillet 2005, « *tout nouveau transfert de dette à la caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale* », laquelle est appréciée « *au vu des éléments présentés par la [CADES] dans ses estimations publiques* ».

Le 2° du présent article prévoit d'introduire un nouvel alinéa, dérogatoire au premier alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, afin de permettre à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 de prévoir « *des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années.* »

La prolongation de quatre ans de la durée d'amortissement de la dette sociale par la CADES devrait mécaniquement permettre la prise en charge, sans dégager la moindre ressource nouvelle, de près de 34 milliards d'euros de dette sociale nouvelle.

La dérogation que propose d'introduire le présent article est prévue au profit de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ⁽¹⁾, laquelle pourra transférer à la CADES de la dette nouvelle, sans que ce transfert ait pour effet de reporter de plus de quatre ans la durée d'amortissement actuelle.

Le report ainsi autorisé ferait passer la date d'apurement prévisible de 2021 à 2025. Afin de vérifier le respect de cette condition, l'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 renseignant les comptes de la CADES devra justifier la durée prévisionnelle du report.

La constitutionnalité de la présente disposition pourrait n'être assurée que sous réserve :

— de considérer qu'une telle disposition impose de prévoir en loi de financement de la sécurité sociale l'ensemble des recettes liées à ce nouveau transfert de dette (alors que le Gouvernement envisage de faire figurer les dispositions relatives aux nouvelles recettes fiscales affectées à la CADES en projet de loi de finances) ;

— de considérer qu'une telle disposition impose de prévoir des recettes de nature à assurer que le report de la durée d'amortissement de la dette portée par la CADES est effectivement limité à quatre ans.

La présente disposition est donc une entaille forte au principe introduit par le législateur et consacré par le Conseil constitutionnel en 2005. Elle aura pour effet de prolonger le report sur les générations futures du paiement des dépenses de protection sociale d'hier et d'aujourd'hui. Elle augmentera ainsi le coût final de ces dépenses, du fait des charges financières résultant d'un accroissement de la durée d'endettement.

Sur proposition du rapporteur de la commission des Affaires sociales, le Sénat a introduit deux dispositions complémentaires, visant à contrebalancer l'entaille proposée à la règle organique instaurée en 2005 : une clause de garantie et une clause de retour *in bonis*.

La clause de garantie correspond à l'introduction d'un nouvel alinéa, selon lequel « *la loi de financement de la sécurité sociale assure chaque année le respect de la règle fixée au premier alinéa [de l'article 4 bis]* ». L'objectif ainsi recherché est de garantir que la dette transférée à l'occasion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ne puisse avoir pour effet, en 2012 ou lors d'une année ultérieure, de reporter l'échéance d'apurement de la dette sociale par la CADES au-delà de 2025.

Par cette clause, M. Alain Vasselle a souhaité sécuriser le dispositif de transfert de nouvelles dettes à la CADES. La dette transférée à la CADES,

(1) La mention de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 au singulier a pour conséquence implicite d'interdire à une loi de financement de la sécurité sociale rectificative de procéder à un tel transfert.

correspondant aux déficits des différentes branches du régime général pour 2009 et 2010 et au déficit prévisionnel des branches autres que la branche vieillesse pour 2011, doit en effet s'élever à près de 68 milliards d'euros. Le report de quatre ans de la durée de vie de la CADES ne permettant d'amortir que la moitié de cette dette nouvelle, il est nécessaire de prévoir l'affectation de nouvelles recettes. Or, d'après certaines annonces, ces recettes nouvelles devraient provenir des efforts de réduction de certaines niches fiscales et sociales, lesquels efforts peuvent se traduire par des recettes substantielles à court terme mais ensuite décroissantes. Par conséquent, la rédaction introduite par le Sénat devrait garantir qu'à défaut de recettes suffisantes accordées à la CADES, l'une de ses recettes propres serait augmentée, dans un prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, afin de garantir la prise en charge de la dette nouvelle.

Néanmoins, du fait de son insertion avant l'alinéa permettant, par dérogation, de transférer de la dette nouvelle à la CADES ayant pour effet de reporter la durée d'amortissement, l'alinéa relatif à la clause de garantie ne peut s'appliquer à cette dette nouvelle susceptible d'être transférée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

Par ailleurs, il n'est pas certain que le législateur organique puisse prévoir une obligation générale de réajustement annuel des recettes accordées à la CADES afin de respecter le calendrier d'amortissement initialement prévu.

Le législateur organique a pu imposer à la loi de financement de la sécurité sociale qui transfère de la dette à la CADES de prévoir en contrepartie des recettes nouvelles. Cela correspond en effet, à une condition qui peut participer à la définition des conditions dans lesquelles les lois de financement de la sécurité sociale déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale.

En revanche, imposer un réajustement des recettes *a posteriori* reviendrait à contraindre le législateur à privilégier en loi de financement de la sécurité sociale le respect de la durée d'amortissement de la dette sociale transférée au cours des années précédentes au détriment de toute autre considération, et le cas échéant au détriment de l'équilibre pour l'année à venir des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, alors que l'objet des lois de financement de la sécurité sociale est de définir cet équilibre pour l'année à venir.

Par ailleurs, la clause de retour *in bonis* prévue par M. Alain Vasselle correspond à l'ajout d'un dernier alinéa en vertu duquel, si un accroissement des recettes de la CADES supérieur à 10 % des prévisions initiales au cours de deux exercices consécutifs est constaté, la loi de financement de la sécurité sociale pour l'exercice suivant « *contribue à ramener la fin de la durée de cet organisme à l'horizon prévu avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011* ».

L'objectif ainsi recherché est que « *l'allongement exceptionnel de la durée d'amortissement de la CADES prévu par le Gouvernement ne soit pas intangible* »⁽¹⁾.

Dans la mesure où la CADES actualise chaque année ses prévisions relatives à la durée d'amortissement de la dette qui est à sa charge, on peut raisonnablement penser qu'un surcroît de recettes serait pris en compte par la CADES elle-même pour réviser ses prévisions.

2. La prise en compte des actifs pour apprécier la compensation des dettes nouvelles

Le 1^o du présent article modifie la rédaction du premier alinéa de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, afin de permettre la prise en compte d'actifs et non uniquement de recettes nouvelles pour apprécier la compensation d'une dette nouvelle transférée à la CADES.

Les actifs accumulés depuis sa création en 1998 par le Fonds de réserve pour les retraites, qui s'élèvent aujourd'hui à un peu plus de 31 milliards d'euros (hors soule versée par les industries électriques et gazières) devraient être affectés au remboursement de la dette des régimes vieillesse transférée à la CADES. Le versement annuel de 2,1 milliards d'euros par le FRR au profit de la CADES entre 2011 et 2024, combiné au transfert à la CADES de la recette annuelle actuelle du Fonds (une fraction du prélèvement social de 2 % sur les revenus du patrimoine et de placement, évaluée à 1,5 milliard d'euros pour l'année 2011), devrait ainsi permettre à la CADES de reprendre 62 milliards d'euros, correspondant à la dette des régimes de base d'assurance vieillesse et du FSV entre 2011 et 2018. En outre, il n'est pas exclu que la dette de l'assurance vieillesse et du FSV soit supérieure à 62 milliards, et que ces sommes supérieures puissent également être transférées à la CADES, en contrepartie d'une augmentation des versements annuels du FRR à compter de 2018.

Néanmoins, dès lors qu'il est envisagé de prévoir un versement annuel du FRR au profit de la CADES, et non un transfert de la propriété des actifs du FRR, la mention des actifs dans l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 n'est pas une nécessité, sauf à souhaiter permettre que les actifs résiduels du FRR soient transférés, après la dernière échéance annuelle, à la CADES.

Le présent article comporte donc plusieurs dangers : reporter sur de nouvelles générations futures la dette sociale, rendre possible le recours à des recettes insincères ou insuffisantes pour faire face aux échéances de la dette sociale, et par voie de conséquence, menacer la pérennité de nos régimes de protection sociale.

Or, les apports du Sénat ne sont pas de nature à prévenir ces risques de dérives. La clause de garantie ne serait en tout état de cause pas efficace pour

(1) Rapport n° 690, Sénat (session extraordinaire de 2009-2010), page 21.

empêcher le transfert de recettes non pérennes. La clause de retour *in bonis* est quant à elle très hypothétique.

Dès lors, les dispositions de la loi organique de 2005 montrent plus que jamais leur nécessité, en imposant l'apport de recettes suffisantes lors de tout transfert de dette nouvelle, afin d'éviter toute dérive de la durée d'amortissement. Le législateur organique doit être le garant des indispensables exigences qu'impose le remboursement de la dette sociale.

*

* *

La Commission est saisie de trois amendements CL 16 du rapporteur, CL 9 de la Commission des affaires sociales, et CL 5 de M. Pascal Terrasse tendant à supprimer l'article 1^{er}.

M. Claude Goasguen. Un point au moins fait l'unanimité : nous sommes totalement opposés à quelque augmentation d'impôt que ce soit, notamment à celle de la CRDS.

M. Julien Dray. Voilà un engagement !

M. Claude Goasguen. Oui, un engagement fort, puisque vous-mêmes ne semblez pas partager pleinement cette position.

De plus, la Commission des lois ne saurait violer délibérément une disposition organique. Nous ne pouvons accepter une mécanique qui présenterait de grands risques constitutionnels. La Commission des lois s'assume comme telle.

M. le rapporteur. À titre personnel, je suis également opposé à toute augmentation des prélèvements obligatoires, mais là n'est pas le débat. En notre qualité de législateur organique, nous ne saurions voter le texte qui nous est présenté. Le Gouvernement doit nous proposer une nouvelle version que nous puissions adopter.

*La Commission **adopte** les amendements CL 16, CL 9 et CL 5.*

*En conséquence, l'article 1^{er} est **supprimé** et les amendements CL 11 de la Commission des finances, CL 6 de M. Pascal Terrasse, CL 12 de la Commission des finances, CL 13, CL 14 et CL 15 de la Commission des finances, ainsi que CL 7 de M. Pascal Terrasse n'ont plus d'objet.*

Article 2

(art. L.O. 111-3, L.O. 111-4, L.O. 111-6 et L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale)

**Dispositions facultatives des lois de financement de la sécurité sociale.
Annexes aux projets de loi de financement de la sécurité sociale**

Le présent article a pour objet de corriger un certain nombre de dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale et d'assurer une meilleure information du Parlement en enrichissant les annexes présentées en même temps que le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS).

Le b) du 2° du présent article prévoit de joindre au projet de loi de financement de la sécurité sociale un tableau, au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. Ce tableau devrait figurer dans le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés (annexe A au PLFSS).

Cette disposition apporterait au Parlement une information précieuse, lui permettant de disposer d'une vision globale de la situation patrimoniale de la sécurité sociale.

En outre, elle est complétée, au b) du 1° du présent article, par une disposition prévoyant que l'avis exprimé par la Cour des comptes sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos devra également porter sur la cohérence du tableau de la situation patrimoniale.

Ces dispositions contribueront à répondre aux réserves exprimées par la Cour des comptes lors de la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009.

La Cour des comptes avait considéré qu'« *une pleine transparence comptable nécessite l'élaboration d'informations financières plus riches qui passent par une modification de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale* ». L'ajout d'un tableau retraçant la situation patrimoniale de la CADES devrait permettre de répondre à cette observation.

La Cour des comptes avait également relevé qu'« *au regard des critères posés par la norme comptable n °7, [...] la CADES devrait faire partie des entités contrôlées par l'État* ». Par l'inclusion du tableau patrimonial de la CADES en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale, de même que par la modification de la composition du conseil d'administration proposée à l'article 2 *bis* du présent projet de loi organique, le Gouvernement entend donc rattacher la CADES au champ de la sécurité sociale et ne plus en faire une entité intégrée à hauteur d'une valeur immobilisée dans les comptes de l'État.

Sur proposition du rapporteur de la commission des Affaires sociales, le Sénat a également souhaité compléter le contenu des annexes au projet de loi de financement de la sécurité sociale relatives à l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

Ont été introduites deux exigences nouvelles :

— l'explicitation des hypothèses de construction de la prévision de l'ONDAM pour les quatre années à venir (dans l'annexe B jointe au PLFSS) ;

— la présentation d'éléments précis sur l'exécution de l'ONDAM pour l'exercice clos et l'exercice en cours ainsi que sur les modalités de construction de l'ONDAM pour l'année à venir (dans l'annexe 7 jointe au PLFSS).

Votre rapporteur ne peut qu'approuver ces dispositions qui permettront d'obtenir des informations plus détaillées sur le pilotage des dépenses de santé.

Enfin, un certain nombre de corrections sont apportées aux dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale. Le *a)* du 1° du présent article propose d'élargir le champ des dispositions facultatives des lois de financement de la sécurité sociale, en prévoyant que puissent figurer :

— dans la partie de la loi de financement comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, les dispositions qui peuvent avoir un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des organismes concourant à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes au profit des organismes de sécurité sociale, celles relatives à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent, ainsi que les dispositions modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées à ces organismes concourant à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes au profit des organismes de sécurité sociale ;

— dans la partie de la loi de financement comprenant les dispositions relatives aux dépenses pour l'année à venir, les dispositions modifiant les règles d'organisation ou de gestion interne organismes concourant à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes au profit des organismes de sécurité sociale.

Cet élargissement est cohérent avec le fait que sont déjà admises dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale comprenant les dispositions relatives à l'année en cours les dispositions ayant un effet sur les recettes des organismes concourant à l'amortissement de la dette ou à la mise en réserve de recettes au profit des organismes de sécurité sociale ou les dispositions relatives à l'affectation de ces recettes.

De la même manière, un certain nombre d'autres dispositions organiques sont modifiées :

— la disposition relative à la date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale (article L.O. 111-6 du code de la sécurité sociale), afin de prévoir que cette date, fixée au 15 octobre, est reportée d'un jour lorsque le 15 octobre est un dimanche (et non lorsque le 15 octobre est un jour férié) (3° du présent article) ;

— la disposition relative aux conditions d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par les deux assemblées (article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale), afin de prendre en compte le fait que la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 a renommé l'urgence « procédure accélérée » (4° du présent article).

*

* *

*La Commission **adopte** successivement deux amendements rédactionnels, CL 17 et CL 18, du rapporteur.*

*Puis, suivant l'avis favorable du rapporteur, elle **adopte** deux amendements identiques, CL 10 de la Commission des affaires sociales et CL 8 de M. Pascal Terrasse, tendant à renforcer l'information du Parlement sur les perspectives pluriannuelles en matière de finances sociales.*

*Elle **adopte** ensuite l'article 2 **modifié**.*

Article 2 bis

(article 3 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996)

Composition du conseil d'administration de la CADES

Sur proposition du Gouvernement, la commission des Affaires sociales puis le Sénat ont adopté le présent article additionnel, afin de modifier la composition du conseil d'administration de la CADES. La disposition ainsi introduite dans le projet de loi n'est pas de nature organique.

Cette modification permet d'y assurer la présence des partenaires sociaux ainsi que d'un représentant du Fonds de réserve pour les retraites.

En l'état actuel du droit, le conseil d'administration comprend, outre son président, trois représentants du ministre chargé de l'économie et des finances et deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale, tous nommés par décret. Il est assisté par un comité de surveillance, comprenant des parlementaires et des représentants des conseils d'administration des organismes nationaux du régime général et du régime social des indépendants ainsi que le secrétaire permanent de la commission des comptes de la sécurité sociale.

La rédaction retenue pour le I de l'article 3 de l'ordonnance du 24 janvier 1996 élargit notablement le nombre de membres du conseil d'administration, qui passe de six membres, tous nommés par l'État, à quatorze membres, dont seuls six seraient directement nommés par l'État. Outre le président, nommé par décret, et choisi en raison de sa compétence, les représentants des ministres, nommés par arrêté, seraient au nombre de cinq : deux représentants du ministre chargé de l'économie, deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale et un représentant du ministre chargé du budget.

Les partenaires sociaux seraient représentés par sept membres : le président et le vice-président du conseil d'administration de l'ACOSS, les présidents du conseil de la CNAM, de la CNAVTS et de la CNAF, le président du conseil du RSI et le président du conseil de la MSA. Dans chaque cas, les présidents pourraient être suppléés par les vice-présidents desdits conseils.

Enfin, le conseil d'administration de la CADES comprendrait également un représentant du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites, choisi par le président de ce conseil parmi les représentants des assurés sociaux ou des employeurs et travailleurs indépendants.

Pour sa part, la composition du comité de surveillance de la CADES n'est pas modifiée.

Cette disposition, qui n'est pas de niveau organique, devrait contribuer à ne plus qualifier la CADES comme un organisme contrôlé par l'État et à lever ainsi la réserve émise par la Cour des comptes à l'occasion de la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2009.

*

* *

*La Commission **adopte** successivement deux amendements de précision, CL 19 et CL 20, du rapporteur, et un amendement rédactionnel, CL 21, du même auteur.*

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

Article 3

(art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières)

Avis de la Cour des comptes sur le tableau patrimonial

L'article 2 du présent projet de loi organique prévoit que la Cour des comptes devra donner un avis non seulement sur les tableaux d'équilibre pour le dernier exercice clos mais également sur le tableau de la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à

l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit pour le dernier exercice clos.

Par coordination, le présent article prévoit de modifier l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, afin que l'avis sur le tableau de la situation patrimoniale figure dans le rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

*

* *

La Commission adopte l'article 3 sans modification.

Article 4

Entrée en vigueur des dispositions

Le présent article a pour objet d'adapter l'entrée en vigueur des dispositions du présent projet de loi organique.

Alors que les dispositions de l'article 1^{er} relatives au report de la date d'apurement de la dette prise en charge par la CADES et à la prise en compte des actifs transférés à cette Caisse doivent pouvoir s'appliquer dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, le présent article a pour objet de ne rendre applicables les dispositions de l'article 2 relatives au tableau de la situation patrimoniale qu'à compter de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Ce report d'une année de cette disposition est justifié par les délais excessivement brefs qui seraient ainsi impartis pour élaborer un tableau de la situation patrimoniale. Ce tableau exige en effet au préalable que les différentes caisses et organismes concernés harmonisent leur mode de comptabilisation. En outre, la Cour des comptes est chargée de donner un avis sur ce tableau. Ces différentes étapes ne pourraient être achevées avant le dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, qui doit avoir lieu au plus tard le 15 octobre 2010.

*

* *

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CL 22 du rapporteur.

Elle adopte ensuite l'article 4 modifié.

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

*

* *

En conséquence, la commission des Lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République vous demande d'adopter le projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la dette sociale dans le texte figurant dans le document joint au présent rapport.

TABLEAU COMPARATIF

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale	Projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale	Projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale
	Article 1 ^{er}	Article 1 ^{er}
	<i>L'article 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale est ainsi modifié :</i>	Supprimé
		(amendements identiques CL16, CL5 et CL9)
<i>Art. 4 bis.</i> – Sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.	<i>1° Au premier alinéa, après le mot : « recettes », sont insérés les mots : « ou des actifs » ;</i>	
	<i>2° Après le premier alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :</i>	
	<i>« La loi de financement de la sécurité sociale assure chaque année le respect de la règle fixée au premier alinéa.</i>	
	<i>« Par dérogation au premier alinéa, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peut prévoir des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. L'annexe à ce projet de loi, mentionnée au 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, justifie le respect de cette condition. » ;</i>	
Pour l'application de l'alinéa précédent, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques.	<i>3° Au second alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « du présent article » ;</i>	

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
Code de la sécurité sociale	<i>4° (nouveau) Il est ajouté un alinéa ainsi rédigé :</i>	
<i>Art. L.O. 111-4. – Cf. infra art. 2.</i>	<i>« Si au cours de deux exercices consécutifs les conditions économiques permettent d'enregistrer un accroissement des recettes de la caisse d'amortissement de la dette sociale supérieur à 10 % des prévisions initiales, la loi de financement de la sécurité sociale pour l'exercice suivant contribue à ramener la fin de la durée de cet organisme à l'horizon prévu avant la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. »</i>	
	Article 2	Article 2
<i>Art. L.O. 111-3. –</i>	Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :	<i>(Alinéa sans modification)</i>
V. – A. – Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année comprenant les dispositions relatives à l'année en cours, outre celles prévues au B du I, les dispositions ayant un effet sur les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, relatives à l'affectation de ces recettes, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 précitée, ou ayant un effet sur les dépenses de ces régimes ou organismes.	1° L'article L.O. 111-3 est ainsi modifié :	1° <i>(Alinéa sans modification)</i>
B. – Peuvent figurer dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général pour l'année à venir, outre celles prévues au C du I, les dispositions :		
1° Ayant un effet sur les recettes de l'année des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes ;	<i>a) Aux 1°, 2° et 3° du B et au 3° du C du V, après le mot : « financement », sont insérés les mots : « , à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit » ;</i>	<i>a) (Sans modification)</i>
2° Ayant un effet sur les recettes de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur finance-		

Texte en vigueur

ment, ou relatives, sous réserve des dispositions de l'article 36 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée, à l'affectation de ces recettes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

3° Modifiant les règles relatives aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement ;

4° Relatives à la trésorerie et à la comptabilité des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit ;

5° Relatives au transfert, à l'amortissement et aux conditions de financement de l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base, et 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.

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

1° Ayant un effet sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses de l'année des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes ;

2° Ayant un effet sur les dépenses de l'année ou des années ultérieures des régimes obligatoires de base ou sur les dépenses des organismes concourant à leur financement qui affectent directement l'équilibre financier de ces régimes, à la condition qu'elles présentent un caractère permanent ;

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Texte en vigueur

3° Modifiant les règles relatives à la gestion des risques par les régimes obligatoires de base ainsi que les règles d'organisation ou de gestion interne de ces régimes et des organismes concourant à leur financement, si elles ont pour objet ou pour effet de modifier les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale ;

4° Améliorant l'information et le contrôle du Parlement sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale.

D. – Peuvent également figurer dans la loi de financement, dans les conditions et sous les réserves prévues au A et aux 1°, 2° et 3° du B et du C du présent V, les dispositions relatives aux organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

.....

VIII. – La mission d'assistance du Parlement et du Gouvernement, confiée à la Cour des comptes par le dernier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, comporte notamment :

1° La production du rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, prévu à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières ;

2° La production d'un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos, mentionnés au I du présent article ;

3° La production du rapport, mentionné à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes des organismes nationaux du régime général et des comptes combinés de chaque branche et de l'activité de recouvrement du régime général, relatifs au dernier exercice clos, établis conformément aux dispositions du présent livre. Ce rapport présente le compte rendu des vérifications opérées aux fins de certification.

Texte adopté par le Sénat

b) Le 2° du VIII est complété par les mots : « , et du tableau patrimonial mentionné au II de l'article L.O. 111-4 » ;

Texte adopté par la Commission

b) ... mots : « , ainsi que sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos, mentionné ...

(amendement CL17)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p><i>Art. L.O. 111-4.</i> – I. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un 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. Ces prévisions sont établies de manière cohérente avec les perspectives d'évolution des recettes, des dépenses et du solde de l'ensemble des administrations publiques présentées dans le rapport joint au projet de loi de finances de l'année en application de l'article 50 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.</p>	<p>2° L'article L.O. 111-4 est ainsi modifié :</p> <p>a) (<i>nouveau</i>) Le I est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« La prévision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir repose sur des hypothèses de construction explicites prenant en compte les perspectives d'évolution des dépenses et les mesures nouvelles identifiées. » ;</p>	<p>2° (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>a) (<i>Alinéa sans modification</i>)</p> <p>« <i>Le rapport précise les hypothèses sur lesquelles repose la prévision ...</i></p> <p><i>... venir. Ces hypothèses prennent en compte ...</i></p> <p>...</p>
<p>II. – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année est accompagné d'un rapport décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion de l'approbation des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos dans la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos.</p>	<p>b) Le II est complété par une phrase ainsi rédigée :</p> <p>« Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. » ;</p>	<p>(amendement CL18)</p> <p>b) (<i>Sans modification</i>)</p>
<p>III. – Sont jointes au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année des annexes :</p>		

Texte en vigueur

1° Présentant, pour les années à venir, les programmes de qualité et d'efficacité relatifs aux dépenses et aux recettes de chaque branche de la sécurité sociale ; ces programmes comportent un diagnostic de situation appuyé notamment sur les données sanitaires et sociales de la population, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié, une présentation des moyens mis en œuvre pour réaliser ces objectifs et l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos et, le cas échéant, lors de l'année en cours. Cette annexe comprend également un programme de qualité et d'efficacité relatif aux dépenses et aux recettes des organismes qui financent et gèrent des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ;

2° Présentant, pour les années à venir, les objectifs pluriannuels de gestion et les moyens de fonctionnement dont les organismes des régimes obligatoires de base disposent pour les atteindre, tels qu'ils sont déterminés conjointement entre l'État et les organismes nationaux des régimes obligatoires de base et indiquant, pour le dernier exercice clos, les résultats atteints au regard des moyens de fonctionnement effectivement utilisés ;

3° Rendant compte de la mise en œuvre des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale de l'année en cours et des mesures de simplification en matière de recouvrement des recettes et de gestion des prestations de la sécurité sociale mises en œuvre au cours de cette même année ;

4° Détaillant, par catégorie et par branche, la liste et l'évaluation des recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et, de manière spécifique, du régime général, du régime des salariés agricoles, du régime des non-salariés agricoles et des régimes des non-salariés non agricoles, ainsi que de chaque organisme concourant au financement de ces régimes, à l'amortissement de leur dette, à la mise en réserve de recettes à leur profit ou gérant des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble de ces régimes ;

Texte adopté par le Sénat

Texte adopté par la Commission

Texte en vigueur

5° Énumérant l'ensemble des mesures de réduction ou d'exonération de cotisations ou de contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et de réduction de l'assiette ou d'abattement sur l'assiette de ces cotisations et contributions, présentant les mesures nouvelles introduites au cours de l'année précédente et de l'année en cours ainsi que celles envisagées pour l'année à venir et évaluant l'impact financier de l'ensemble de ces mesures, en précisant les modalités et le montant de la compensation financière à laquelle elles donnent lieu, les moyens permettant d'assurer la neutralité de cette compensation pour la trésorerie desdits régimes et organismes ainsi que l'état des créances. Ces mesures sont ventilées par nature, par branche et par régime ou organisme ;

6° Détaillant les mesures ayant affecté les champs respectifs d'intervention de la sécurité sociale, de l'État et des autres collectivités publiques, ainsi que l'effet de ces mesures sur les recettes, les dépenses et les tableaux d'équilibre de l'année des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes, et présentant les mesures destinées à assurer la neutralité des opérations pour compte de tiers effectuées par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale et les organismes concourant à leur financement pour la trésorerie desdits régimes et organismes ;

7° Précisant le périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie et sa décomposition en sous-objectifs, et analysant l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de cet objectif. Cette annexe présente les modifications éventuelles du périmètre de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie ou de la composition des sous-objectifs, en indiquant l'évolution à structure constante de l'objectif ou des sous-objectifs concernés par les modifications de périmètre. Elle précise les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'objectif national de dépenses

Texte adopté par le Sénat

c) (nouveau) Après la troisième phrase du 7° du III, il est inséré une phrase ainsi rédigée :

Texte adopté par la Commission

c) (Sans modification)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>ses d'assurance maladie. Cette annexe indique également l'évolution de la dépense nationale de santé ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense. Elle rappelle, le cas échéant, l'alerte émise par une autorité indépendante désignée par la loi ;</p>	<p>« Elle fournit des éléments précis sur l'exécution de l'objectif national au cours de l'exercice clos et de l'exercice en cours ainsi que sur les modalités de construction de l'objectif pour l'année à venir en détaillant, le cas échéant, les mesures correctrices envisagées. » ;</p>	
<p>8° Présentant, pour le dernier exercice clos, le compte définitif et, pour l'année en cours et l'année suivante, les comptes prévisionnels, justifiant l'évolution des recettes et des dépenses et détaillant l'impact, au titre de l'année à venir et, le cas échéant, des années ultérieures, des mesures contenues dans le projet de loi de financement de l'année sur les comptes :</p>		
<p>.....</p>		
<p><i>Art. L.O. 111-6.</i> – Le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, y compris les rapports et les annexes mentionnés aux I, II et III de l'article L.O. 111-4, est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale au plus tard le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit.</p>	<p>3° À l'article L.O. 111-6, les mots : « jour férié » sont remplacés par le mot : « dimanche » ;</p>	<p>3° <i>(Sans modification)</i></p>
<p><i>Art. L.O. 111-7.</i> –</p>	<p>4° Au dernier alinéa de l'article L.O. 111-7, les mots : « d'urgence » sont remplacés par le mot : « accélérée ».</p>	<p>4° <i>(Sans modification)</i></p>
<p>Le projet de loi de financement de la sécurité sociale est ensuite examiné selon la procédure d'urgence dans les conditions prévues à l'article 45 de la Constitution.</p>	<p>Article 2 bis <i>(nouveau)</i></p>	<p>Article 2 bis</p>
<p>Ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 précitée</p>	<p>Le I de l'article 3 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 précitée est ainsi rédigé :</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p><i>Art. 3. – I. – I.</i> – La caisse est administrée par un conseil d'administration composé de six membres nommés par décret, et comprenant :</p>	<p>« I. – La caisse est administrée par un conseil d'administration composé de quatorze membres, comprenant :</p>	<p>« I. – <i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>– une personnalité choisie en raison de sa compétence, président ;</p>	<p>« – une personnalité choisie en raison de sa compétence, nommée par décret, président ;</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>
<p>– le président et le vice-président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ou</p>	<p>« – le président et le vice-président du conseil d'administration de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale ou</p>	<p><i>(Alinéa sans modification)</i></p>

(amendements identiques
CL10 et CL8)

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
– trois représentants du ministre chargé de l'économie et des finances ;	leur suppléant, désigné au sein dudit conseil ;
– deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale.	« – les présidents du conseil de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, du conseil d'administration de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés et du conseil d'administration de la Caisse nationale des allocations familiales ou leur suppléant, les vice-présidents desdits conseils ;	(amendement CL19)
	« – le président du conseil d'administration de la Caisse nationale du régime social des indépendants ou son suppléant, désigné parmi les vice-présidents dudit conseil ;	<i>(Alinéa sans modification)</i>
	« – le président du conseil d'administration de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole ou son suppléant, le premier vice-président dudit conseil ;
	« – deux représentants du ministre chargé de l'économie et des finances ou leurs suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances ;	(amendement CL20)
	« – deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale ou leurs suppléants, nommés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale ;
	« – un représentant du ministre chargé du budget ou son suppléant, nommés par arrêté du ministre chargé du budget ;	(amendement CL21)
	« – un représentant du conseil de surveillance du fonds de réserve pour les retraites ou son suppléant, choisis par le président dudit conseil parmi les représentants des assurés sociaux ou des employeurs et travailleurs indépendants. »
II. – Le conseil d'administration de la caisse est assisté par un comité de surveillance qui comprend notamment des membres du Parlement et des représentants des conseils d'administration des organismes nationaux du régime général de la sécurité sociale et de la Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés		(amendement CL21)
		<i>(Alinéa sans modification)</i>
		<i>(Alinéa sans modification)</i>

Texte en vigueur	Texte adopté par le Sénat	Texte adopté par la Commission
<p>des professions non agricoles, ainsi que le secrétaire général permanent de la commission des comptes de la sécurité sociale.</p>	<p>Article 3</p> <p>La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières est ainsi rédigée :</p>	<p>Article 3</p> <p><i>(Sans modification)</i></p>
<p>Code des juridictions financières</p>	<p>« Ce rapport comprend l'avis de la cour mentionné au 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. »</p>	
<p><i>Art. L.O. 132-3.</i> – Chaque année, la Cour des comptes établit un rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Ce rapport comprend l'avis de la cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre relatifs au dernier exercice clos présentés dans la partie du projet de loi de financement de la sécurité sociale, comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos. Ce rapport présente, en outre, une analyse de l'ensemble des comptes des organismes de sécurité sociale soumis à son contrôle et fait une synthèse des rapports et avis émis par les organismes de contrôle placés sous sa surveillance. Ce rapport est remis au Parlement et au Gouvernement sitôt son arrêt par la Cour des comptes.</p>		
<p>Les réponses faites aux observations de la Cour des comptes sont jointes au rapport.</p>		
<p><i>Art. L.O. 111-3.</i> – <i>Cf. supra art. 2.</i></p>	<p>Article 4</p> <p>La présente loi organique est applicable pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, à l'exception du <i>b</i> du 1° et du <i>b</i> du 2° de l'article 2 qui s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.</p>	<p>Article 4</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>(amendement CL22)</p>

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

Amendement CL5 présenté par M. Pascal Terrasse et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Amendement CL6 présenté par M. Pascal Terrasse et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

À l'alinéa 2, avant le mot « ou », insérer le mot : « pérennes ».

Amendement CL7 présenté par M. Pascal Terrasse et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit le transfert d'actifs à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ou l'augmentation de ses ressources par la réalisation d'actifs publics, l'annexe à ce projet de loi, mentionnée au 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, fournit les éléments permettant d'apprécier l'intérêt financier de cette opération. Elle indique notamment la rentabilité passée et la rentabilité prévisionnelle des actifs concernés et le coût de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale. »

Amendement CL8 présenté par M. Pascal Terrasse et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« d) Au 8° du III, les mots : « l'année suivante » sont remplacés par les mots : « les trois années suivantes ». »

Amendement CL9 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Amendement CL10 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires sociales, Mme Marisol Touraine et les commissaires membres du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche :

Article 2

Après l'alinéa 11, insérer l'alinéa suivant :

« d) Au 8° du III, les mots : « l'année suivante » sont remplacés par les mots : « les trois années suivantes ». »

Amendement CL11 présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

Rédiger ainsi l'alinéa 2 :

« 1° Au premier alinéa, substituer aux mots : « recettes de » les mots : « impositions de toute nature et actifs affectés à » ; »

Amendement CL12 présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

I. – Supprimer l'alinéa 4.

II. – Après l'alinéa 5, insérer l'alinéa suivant :

« La loi de financement de la sécurité sociale assure chaque année le respect de la règle fixée aux deux premiers alinéas. »

Amendement CL13 présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

Substituer à l'alinéa 6 les quatre alinéas suivants :

« 3° Le second alinéa est ainsi modifié :

« a) Les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « du présent article » ;

« b) Il est complété par une phrase ainsi rédigée :

« L'assiette des impositions de toute nature affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale porte sur l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques. » ».

Amendement CL14 présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances :

Article 1^{er}

Dans l'alinéa 8, substituer aux mots : « recettes de » les mots : « impositions de toute nature affectées à ».

Amendement CL15 présenté par Mme Marie-Anne Montchamp, rapporteur pour avis au nom de la commission des Finances, MM. Gérard Bapt, Pierre-Alain Muet, Jérôme Cahuzac, Jean-Pierre Balligand, Henri Emmanuelli, Aurélie Filippetti, Claude Bartolone, Dominique Baert, Jean Launay, Henri Nayrou, Thierry Carcenac, Christian Eckert, Marc Goua, Jean-Louis Idiart, Alain Claeys, Jean-Louis Dumont, Pierre Bourguignon, Victorin Lurel, François Hollande, Michel Sapin, Pierre Moscovici, David Habib, Michel Vergnier, Patrick Lemasle, Alain Rodet et Mme Annick Girardin :

Article 1^{er}

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« Lorsqu'un projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit le transfert d'actifs à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ou l'augmentation de ses ressources par la réalisation d'actifs publics, l'annexe à ce projet de loi, mentionnée au 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, fournit les éléments permettant d'apprécier l'intérêt financier de cette opération. Elle indique notamment la rentabilité passée et la rentabilité prévisionnelle des actifs concernés et le coût de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale. »

Amendement CL16 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 1^{er}

Supprimer cet article.

Amendement CL17 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 2

Dans l'alinéa 4, substituer aux mots : « et du tableau patrimonial » les mots : « ainsi que sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos, ».

Amendement CL18 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 2

Rédiger ainsi l'alinéa 7 :

« Le rapport précise les hypothèses sur lesquelles repose la prévision de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour les quatre années à venir. Ces hypothèses prennent en compte les perspectives d'évolution des dépenses et les mesures nouvelles envisagées. »

Amendement CL19 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 2 bis

Après le mot : « ou », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 5 : « les vice-présidents de ces conseils désignés pour les suppléer ; ».

Amendement CL20 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 2 bis

Après le mot : « ou », rédiger ainsi la fin de l'alinéa 7 : « le premier vice-président de ce conseil, appelé à le suppléer ; ».

Amendement CL21 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 2 bis

Dans les alinéas 8 et 9, substituer aux mots : « leurs suppléants », les mots : « leur suppléant ».

Amendement CL22 présenté par M. Jean-Luc Warsmann, rapporteur :

Article 4

Substituer aux mots : « pour la première fois à » les mots : « à compter de ».

PERSONNES ENTENDUES

- **Ministère du Travail, des relations sociales et de la solidarité**

- M. Dominique LIBAULT, directeur de la sécurité sociale
- M. Benjamin VOISIN, chef du bureau de la « synthèse financière »

- **Caisse d’amortissement de la dette sociale (CADES)**

- M. Patrice RACT-MADOUX, président du conseil d’administration

- **Fonds de réserve pour les retraites (FRR)**

- M. Raoul BRIET, président du conseil de surveillance
- M. Yves CHEVALLIER, membre du directoire

- **Autres personnalités**

– M. Christian SAINT-ÉTIENNE, professeur au Conservatoire national des arts et métiers

Ces auditions sont consultables à l’adresse suivante :
<http://www.assemblee-nationale.fr/13/commissions/com-lois/index.asp>

LISTE DES ABRÉVIATIONS

CADES : Caisse d’amortissement de la dette sociale

CNAF : Caisse nationale d’allocations familiales

CNAM : Caisse nationale d’assurance maladie

CNAV: Caisse nationale d’assurance vieillesse des travailleurs salariés

CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l’autonomie

CSG: Contribution sociale généralisée

CRDS: Contribution au remboursement de la dette sociale

EONIA : Euro Over Night Index Average

FRR: Fonds de réserve pour les retraites

FSV : Fonds de solidarité vieillesse

IEG : Industries électriques et gazières

MSA : Mutualité sociale agricole

ONDAM : Objectif national des dépenses d’assurance maladie

PLFSS : projet de loi de financement de la sécurité sociale

RSI : Régime social des indépendants

UMTS : Universal Mobile Telecommunications System