

A S S E M B L É E   N A T I O N A L E

X I I I <sup>e</sup>   L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission des affaires sociales

- Examen, pour avis, du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale (n° 2781) (*M. Yves Bur, rapporteur pour avis*) ..... 2
- Amendements examinés par la commission ..... 14
- Information relative à la commission ..... 16
- Présences en réunion ..... 16

Mardi

28 septembre 2010

Séance de 18 heures

Compte rendu n° 80

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de  
M. Pierre Méhaignerie,  
Président**



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

**Mardi 28 septembre 2010**

*La séance est ouverte à dix-huit heures.*

*(Présidence de M. Pierre Méhaignerie, président de la commission)*

*La Commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de **M. Yves Bur**, le projet de loi organique, adopté par le Sénat après engagement de la procédure accélérée, relatif à la gestion de la dette sociale (n° 2781)*

**M. Yves Bur, rapporteur pour avis.** Nous n'aurions jamais dû avoir à examiner le texte inscrit aujourd'hui à notre ordre du jour.

En 1996, lorsque la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) a été instituée, il était prévu qu'elle ait achevé en treize ans l'amortissement de la dette qui lui était alors confiée. Autrement dit, la dette sociale aurait dû s'éteindre en 2009.

Depuis 1996, deux réformes des retraites et une profonde réorganisation de l'administration de la santé ont certes courageusement été mises en œuvre. Mais, nous devons quand même désormais payer collectivement notre inconséquence et notre incapacité à nous attaquer à temps aux causes structurelles des déficits sociaux, dans la branche maladie comme dans la branche vieillesse, tant il est difficile dans ce pays d'engager des réformes dont tout le monde sait pourtant qu'elles sont incontournables.

Cet état de fait est d'autant plus incompréhensible que la quasi-totalité des pays de l'Union européenne a décidé ces réformes depuis fort longtemps, bien avant nous, sans donner pour cela le sentiment de vivre un drame social qui suscite autant de réticences que dans notre pays. Qui peut ainsi sérieusement nier aujourd'hui la nécessité d'adapter notre système de retraite solidaire aux évolutions démographiques et sociales qu'induit l'allongement de l'espérance de vie ? Ne serait-ce pas là plutôt l'un de ces handicaps que la société française s'impose à elle-même et qui fait que notre pays souffre d'une incapacité presque pathologique à installer durablement son économie dans une croissance soutenue ?

Que constatons-nous en effet aujourd'hui dans la sortie de crise ? Les pays qui, tels l'Allemagne et la Suède, ont accepté de moderniser leur État social, sont également ceux qui tirent le plus grand profit de la reprise économique, après la crise la plus grave que nous ayons eu à affronter depuis quatre-vingts ans. Dans ces pays, des gouvernements sociaux-démocrates ont su s'engager et porter ou soutenir des réformes courageuses au nom de l'intérêt supérieur de leurs concitoyens et de leur pays. C'est pourquoi M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, nous exhortait, en juin dernier, à moderniser notre État-providence afin de renouer enfin avec un cycle de croissance durable, au lieu d'être condamnés à une croissance « molle » et de risquer le déclassement économique.

Après le choc financier de la crise, qui pourrait nier en effet que les déficits publics et la dette qu'ils alimentent ont atteint aujourd'hui des niveaux qui pourraient plomber durablement la croissance en France ? À cet égard, ce ne sont pas les marchés qui nous imposent l'assainissement de nos finances publiques, mais c'est d'abord le bon sens qui nous dicte le chemin à suivre : celui des réformes nécessaires qui permettront à notre pays de s'aligner sur ses voisins européens, afin de mieux profiter des opportunités de la croissance mondiale et de la mondialisation.

En outre, l'ampleur prise par la dette sociale augmente l'exposition de notre pays à la volatilité des taux d'intérêt. Il importe, en effet, de ne pas perdre de vue que la situation actuelle est à cet égard tout à fait atypique : le niveau des taux est exceptionnellement bas et ne peut donc que remonter dans les mois ou les années à venir. Il faut se souvenir qu'avant la crise financière, l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) supportait des frais financiers de près d'un milliard d'euros par an et que ce coût aurait évolué parallèlement à l'explosion des déficits si, au même moment, les taux d'intérêt n'avaient pas connu une diminution spectaculaire.

Cette situation n'est toutefois que provisoire, même si la faiblesse des taux d'intérêt présente déjà le risque de devenir une véritable drogue pour les États, comme elle le fut pour les ménages américains. Elle fait, en outre, peser une double épée de Damoclès sur notre pays : il s'agit, d'une part, du renchérissement du coût de la dette, tant pour l'ACOSS que pour la CADES et, d'autre part – élément plus pernicieux –, du décrochage des taux par rapport à ceux de nos principaux partenaires. Car, le risque est que nos créanciers estiment que l'ampleur de notre dette ne finisse par justifier un écart de taux par rapport à des pays revenus à meilleure fortune, déclenchant ainsi une spirale dangereuse à la fois en termes de coût et de crédibilité.

C'est pourquoi, il importe de trouver une solution à la fois claire et solide pour le traitement de la dette sociale. Au demeurant, la prolongation de la durée d'amortissement de la dette, difficilement justifiable aux yeux de nos créanciers, soulève également la question du report sur les générations futures, si limité puisse-t-il paraître. Le dispositif proposé n'est donc acceptable que s'il s'accompagne d'une modernisation soutenue de notre État-providence.

De ce point de vue, le signal positif que constitue une réforme sérieuse des retraites déterminera le coût de notre dette au cours des mois et des années à venir. Aujourd'hui, parce que nos créanciers nous font confiance, parce qu'ils misent sur la capacité de la France à se réformer, nous avons la chance de bénéficier de taux historiquement bas. Nous devons conserver cette confiance, faute de quoi une envolée des taux d'intérêt amputerait la richesse de la France, richesse que notre pays ne pourra plus consacrer aux efforts de solidarité ni aux investissements d'avenir. Ainsi, un point de taux d'intérêt supplémentaire accroîtrait de quelque 2 milliards d'euros la charge de la dette et amputerait d'autant les frais de fonctionnement de l'État, nos investissements et nos actions de solidarité.

Aujourd'hui, force est de constater que la gravité de la crise économique dans laquelle l'économie mondiale est plongée depuis la faillite de *Lehman Brothers* a lourdement pesé sur nos finances sociales, conduisant l'ACOSS à porter des montants de découverts de trésorerie inconnus et, pour tout dire, inenvisageables jusqu'alors.

Dans ce contexte, le principal objet du texte que nous examinons ce soir consiste à revenir sur l'un des apports essentiels de la loi organique de 2005 sur les lois de financement de la sécurité sociale, résultant d'une initiative de Jean-Luc Warsmann, président de la Commission des lois. Après les reports successifs de la durée de vie de la CADES, de 2009 à 2014, puis de 2014 à 2021, l'objectif était de mettre un terme à la facilité consistant à lui transférer une dette supplémentaire sans augmenter les ressources destinées à l'amortir.

Cette disposition, qui était pertinente en 2005 et que j'avais alors activement soutenue en tant que rapporteur pour avis de la Commission des finances, me paraît encore plus pertinente aujourd'hui. C'est en effet notre petite « règle d'or ». Alors que le Président de la République souhaite précisément inscrire dans la Constitution une règle d'or des finances

publiques, suivant les propositions du rapport de M. Michel Camdessus, est-ce le moment de renoncer au seul dispositif réellement contraignant en matière de finances sociales ?

Ce serait, en outre, faire passer un bien mauvais message à l'opinion et à nos créanciers. Cinq ans seulement après son adoption, au premier coup de tempête – même s'il s'agit d'une crise profonde –, l'application de la règle est déjà écartée. Ce n'est pas sérieux vis-à-vis de ceux qui font confiance à notre pays en finançant nos dettes.

Le report n'est certes « que » de quatre ans. Cette durée est effectivement dérisoire si on la rapporte à l'ensemble de la période considérée, de 1996 à 2025, c'est-à-dire trente ans ! Mais, c'est une question de principe qui est ici posée : il s'agit non seulement d'interrogations sur la moralité d'un système qui conduit à finir de payer en 2025 les dépenses de soins et les pensions de 2009 et sur notre capacité à respecter nos engagements, mais aussi du danger évident qu'il y a à faire sauter ce verrou. Bien entendu, on nous promet que ce sera la « der des ders ». Mais, nous savons bien que, dans trois ou quatre ans, on trouvera d'autres raisons, tout aussi légitimes, pour repousser encore l'échéance. Il n'est d'ailleurs pas bien difficile de les trouver, puisque le schéma de reprise de dette, s'il est complet pour les exercices 2009 à 2011 inclus, laisse subsister des interrogations pour les exercices suivants.

L'inquiétude ne vient pas de la branche vieillesse. Avec l'apport du stock d'actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), évalué aujourd'hui à 32 milliards d'euros, à raison de 2,1 milliards d'euros par an, et du flux de ses recettes, soit 1,5 milliard d'euros par an, qui seront désormais affectés à la CADES, nous disposons d'une garantie solide pour la reprise des déficits, qui se maintiendront jusqu'à ce que la montée en charge de la réforme des retraites soit achevée. Il y a même une certaine marge de sécurité, puisque le FRR devrait disposer en fin de période – en 2024 – d'un montant résiduel d'environ 10 milliards d'euros d'actifs. Il reste simplement à régler le sort des 3 milliards d'euros de soulte du régime des industries électriques et gazières, dont la gestion est confiée au FRR jusqu'en 2020.

En revanche, des déficits ne manqueront pas de survenir après 2011 dans les autres branches, principalement celle de la maladie et celle de la famille – laquelle pourrait, selon certaines analyses, présenter à l'horizon 2017 un déficit cumulé de l'ordre de 20 milliards d'euros –, compte tenu de la gravité de la crise économique, qui exercera durablement un effet négatif sur la situation des finances sociales. Voici quelques instants encore, M. François Monnier, secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale, déclarait que, dans l'état où se trouvent les finances sociales, on ne peut plus parler, pour la branche maladie, de « déficit de crise » : il s'agit plutôt d'un « déficit structurel ». Le moment venu, la tentation de rouvrir la CADES en prolongeant sa durée de vie sera d'autant plus grande qu'on pourra dire qu'on l'a déjà fait.

Le souci de ne pas augmenter le taux de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), afin de ne pas handicaper la reprise économique, est tout à fait justifié et je le partage pleinement. Il n'est pas question de majorer ce taux en période de sortie de crise, alors que notre économie est encore très fragile. Il est cependant possible, en 2011 et 2012, d'éviter un allongement de la durée d'amortissement de la dette sans majorer la CRDS, compte tenu notamment des recettes nouvelles sur les assurances que le Gouvernement va inscrire dans le projet de loi de finances.

Mais, ces trois mesures ne présentent pas un caractère pérenne : l'une est « *one shot* » et le produit de l'autre diminuera au fil des années. Seul l'assujettissement des contrats dits « responsables » peut être considéré comme pérenne. La reprise de la dette

« structurelle » pour 2010, qui s'élève à 20 milliards d'euros, et du déficit maladie pour 2011, qui est de 13 milliards d'euros, est donc soumise à des incertitudes à partir de 2013.

Le problème posé par la pérennité des recettes est celui d'une double menace : que le Conseil constitutionnel, lorsqu'il statuera sur la prochaine loi de financement, estime que la sincérité du schéma de reprise de dette n'est pas établie, et que les créanciers de la CADES considèrent que toutes les ressources qui lui sont affectées ne possèdent pas la même solidité que la CRDS ou la CSG.

À cet égard, l'idée de substituer aux recettes prévues par le Gouvernement avec la suppression de certaines niches fiscales une CSG prélevée sur les différentes branches de la sécurité sociale auxquelles seraient affectées des mesures non pérennes me semble un non-sens, car cela reviendrait à doter la CADES de bonne monnaie et les branches de la sécurité sociale d'une monnaie incertaine. Nous serions ainsi conduits, dans l'avenir, à recycler des déficits nouveaux dans la CADES. Cela a déjà été le cas pour le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), pour lequel le transfert de la dette contre 0,2 point de CSG qui lui était précédemment affecté s'est traduit pour ce fonds, lors de la crise, par un creusement du déficit qui sera recyclé dans la dette dont il est aujourd'hui question.

Pour le reste, le projet de loi comporte des dispositions utiles, introduites pour partie par le Sénat : « toilettage » de la loi organique de 2005, amélioration de l'information du Parlement, notamment sur les opérations du FRR et de la CADES, mais aussi sur la construction de l'Objectif national des dépenses de l'assurance maladie (ONDAM), dispositions inspirées par le rapport de M. Raoul Briet, et modification de la composition du conseil d'administration de la CADES.

Je vous proposerai donc d'adopter un amendement supprimant la faculté d'allonger la durée d'amortissement de la dette sociale. La petite « règle d'or », dont nous nous sommes dotés en 2005 pour servir de garde-fou à nos finances sociales, doit être absolument maintenue. Il s'agit d'une obligation morale envers les jeunes et, vis-à-vis des marchés, un signal simple que les engagements du pays seront tenus. Au-delà des dispositions que nous prendrons à l'issue d'un débat très technique – et peut-être assez loin des préoccupations des Français –, c'est pour nous l'occasion d'affirmer que notre pays doit s'engager dans une démarche d'apurement de ses finances sociales. Si nous supprimons cette petite « règle d'or », celles que nous pourrions fixer ultérieurement à la suite des propositions du rapport Camdessus ne seront guère plus crédibles ni mieux respectées.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Le président Jean-Luc Warsmann et Gilles Carrez, rapporteur général, que j'ai rencontrés tout à l'heure, pensent comme moi qu'il existe une voie qui ne serait ni la prolongation de la durée de vie de la CADES, ni l'augmentation de la CSG et de la CRDS. Une telle augmentation ne saurait être envisagée aujourd'hui, afin de ne pas porter atteinte à la croissance et à la consommation, ni à la classe moyenne. Des rendez-vous sont prévus cette semaine pour rechercher une troisième voie, qui semble possible.

**M. le rapporteur pour avis.** Nous débattons aujourd'hui d'un principe. Les questions financières seront, quant à elles, débattues lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, seul habilité à arrêter les mesures de financement de la CADES. Cela se fera en fonction du principe que nous fixerons aujourd'hui.

**M. Dominique Dord.** Dans un contexte de reprise ultra-fragile, l'augmentation de la CSG ou de la CRDS me semble être la principale des bornes à ne pas dépasser. Après avoir accepté assez lâchement, depuis des années, de placer nos dettes sociales dans la CADES, il est quelque peu paradoxal, alors qu'un contexte exceptionnel le justifierait, de refuser l'allongement de la durée de remboursement au motif que nous avons déjà abusé du système dans un contexte plus normal. Je pencherais volontiers en faveur du « ni-ni » que vous proposez, monsieur le président et monsieur le rapporteur pour avis – ni augmentation de la CRDS, ni allongement de la durée de la CADES –, mais je préférerais être certain qu'une troisième voie existe vraiment, faute de quoi, après avoir fermé la voie de l'allongement en adoptant votre amendement de suppression de l'article 1<sup>er</sup>, nous serions contraints, faute de « plan B », d'augmenter la CRDS, ce qu'il convient précisément d'éviter.

Ne devrions-nous pas, pour éviter l'impasse, nous ménager la possibilité d'une position de repli permettant d'opter pour l'allongement dans le cas où la troisième voie n'aboutirait pas ?

**Mme Marisol Touraine.** Ce débat de principe sème le trouble jusqu'au Sénat, comme en témoigne le rapport de M. Alain Vasselle.

S'il n'est pas certain que nous partagions les objectifs et les analyses du rapporteur pour avis, nous souscrivons au moins à l'idée qu'on ne peut continuer à reporter sans aucune maîtrise les déficits sur les générations futures. Il est regrettable que ce texte soit l'occasion de « siphonner » le Fonds de réserve pour les retraites, qui vient abonder la CADES sans aucune garantie que les fonds affectés à celle-ci servent à la réduction du déficit de la branche vieillesse plutôt qu'à celle du déficit global. Ainsi, les générations futures n'auront aucune garantie quant au financement de leurs retraites.

Le dispositif proposé, qui repose uniquement sur le dogme imposé par le Président de la République de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires, ne me convainc pas. Lors de l'examen du texte en commission au Sénat, le ministre a répondu à un sénateur qui lui demandait pourquoi on ne pouvait pas procéder à une augmentation des impôts, que *« notre décision de ne pas augmenter les impôts ne tient pas à je ne sais quel dogme défini au fort de Brégançon mais à un engagement électoral du Président de la République, car la France a le triste privilège de figurer aux tout premiers rangs des prélèvements obligatoires »*. Or, pourquoi serait-il plus important de respecter cet engagement électoral que celui qui promettait de ne pas relever l'âge légal de départ en retraite au-delà de soixante ans ?

Par ailleurs, l'argument selon lequel il ne faut pas fragiliser la reprise par des prélèvements qui pèseraient sur le pouvoir d'achat des ménages ne tient pas. Comme l'a confirmé un courrier du ministre en date du 30 août dernier, la suppression des trois niches fiscales fléchées au bénéfice la CADES n'est pas une mesure pérenne. En outre, elle pèsera par ricochet sur le pouvoir d'achat des ménages, lorsqu'elle sera répercutée par les prestataires d'assurance-vie ou de complémentaire santé.

Le dispositif qui nous est proposé reporte toute la charge sur les générations futures, avec des ressources qui ne sont ni garanties ni pérennes, et qui frappent directement les classes moyennes – car ce sont elles, cette fois, qui seront touchées et non pas les catégories modestes, que vous nous reprochez de défendre exclusivement.

Comme vous, et même si c'est sans doute pour des raisons différentes, nous sommes résolument hostiles à l'allongement de la durée de vie de la CADES. Vous cherchez des

ressources pérennes qui n'augmentent pas les prélèvements obligatoires – et celles que propose le projet de loi de financement de la sécurité sociale ne sont pas convaincantes. Quant au « ni-ni », quel espace lui reste-t-il ? Quelle que soit la ressource que vous trouverez, il faut avoir l'honnêteté de dire qu'il s'agira d'un prélèvement, d'une taxe qui pèsera sur le pouvoir d'achat des Français. La préoccupation du Gouvernement et de la majorité d'opérer des prélèvements qui n'entrent pas dans la définition des prélèvements obligatoires est un jeu de dupes, un tour de passe-passe.

Allez donc au bout de votre logique : acceptez l'idée que, comme l'a dit récemment M. François Baroin, il faille envisager des prélèvements supplémentaires. La question est de savoir qui doit supporter ces prélèvements, comment ils sont répartis et comment faire en sorte qu'ils interviennent lorsque la crise sera terminée.

Nous proposons donc des amendements visant à la suppression de l'article 1<sup>er</sup> et demandant la pérennité des ressources qui seront affectées à la CADES. Nous avons eu la prudence de ne pas préciser ce que doivent être ces ressources : nous sommes prêts à en discuter et – pourquoi pas ? – à trouver un point d'accord. En tout état de cause, on ne saurait exclure par principe une augmentation de la CSG et de la CRDS – plutôt de la CRDS d'ailleurs.

**M. Roland Muzeau.** Yves Bur affirme, comme pour s'excuser, que le débat sur la gestion de la dette sociale n'est nullement dicté par les agences de notation. Selon lui, « *ce ne sont pas les marchés qui nous imposent l'assainissement de nos finances publiques, mais le bon sens* » – notion du reste assez nébuleuse. En clair, notre rapporteur pour avis ne veut pas désespérer les marchés et préfère appauvrir les Français !

Quant au président Méhaignerie, il se prononce pour la politique du « ni-ni » – ni allongement de la durée de remboursement, ni hausse des prélèvements – et cherche une troisième voie.

La majorité est visiblement bien calée sur ce dossier. Voilà qui est rassurant pour nos concitoyens !

L'augmentation de la CRDS a été écartée par le Gouvernement, qui ne cesse de répéter qu'il n'y aura pas de prélèvements nouveaux, mais qui ne s'oppose nullement au développement de nouvelles niches fiscales.

Dans un courrier adressé aux parlementaires, M. François Baroin reconnaît qu'« *en raison de la dynamique décroissante d'une partie des nouveaux prélèvements, il faudra l'an prochain de nouvelles recettes* » : « *suppression de nouvelles niches fiscales et sociales* » – les marchés doivent trembler – « *ou, à défaut, une hausse progressive de la CRDS* ». C'est sur cette base que le rapporteur pour avis a tenté de faire émerger une autre solution que personne n'a pu saisir, affirmant qu'il était urgent d'attendre et qu'il se passerait des choses cette semaine.

Les solutions du Gouvernement sont, je le rappelle, critiquées de toute part. Selon M. Jean-Jacques Jégou, rapporteur pour avis de la Commission des finances du Sénat, « *le compte n'y est pas* ». Pour M. Alain Vasselle, rapporteur UMP du projet de loi au Sénat, « *la solution retenue n'est pas satisfaisante* ». Celui-ci ajoute que « *la CRDS présente pourtant l'avantage d'être lisible et pérenne. Les recettes qui sont proposées par le Gouvernement ne*

*le sont pas. Le prélèvement sur les réserves de capitalisation des assureurs, en particulier, est un fusil à un coup ».*

Sur cette question très grave de la dette sociale, comme sur celle de la dette en général, vous tournez autour du pot et évitez de parler de ce qui fâche – votre politique de l’emploi, des salaires et des retraites. Vous avez choisi des solutions que nous contestons et que nous combattons lors des débats.

Vous avez choisi le pillage du FRR et décidé de mettre à contribution, de façon indirecte, les assurés sociaux, par exemple au moyen de la suppression de l’exonération de la taxe sur les contrats d’assurance maladie. Quant à la question centrale qu’est la politique de l’emploi, le rapporteur pour avis l’évacue comme si elle n’existait pas.

Nous attendons avec beaucoup d’impatience le « plan B » que concocte Yves Bur, qui aura, je l’espère, la correction de nous le communiquer afin que nous ne le découvriions pas en séance publique, comme cela a été le cas pour certains amendements relatifs aux retraites.

**M. Claude Leteurtre.** À défaut d’originalité, le Nouveau Centre a au moins le mérite de la constance. Depuis très longtemps, le problème de la dette sociale nous interpelle. Comme l’a démontré avec talent le rapporteur pour avis, l’allongement de la durée de vie de la CADES est inenvisageable et inacceptable. En effet, l’argument moral est incontournable : nous sommes parvenus à un moment de vérité.

Il existe cependant une contribution destinée au remboursement de la dette sociale : la CRDS. Nous interdire d’emblée de recourir à cette ressource, c’est reporter encore le problème. Pour ce qui est de savoir si nous risquerions de casser la relance, ma nature crédule me fait prêter foi aux affirmations selon lesquelles la croissance est en bonne voie : pourquoi aurions-nous peur, si tous les indicateurs sont au beau fixe ? Ne serait-il pas préférable d’assainir la situation en assurant dès maintenant un financement pérenne ?

Le recours à la CRDS serait cohérent et lisible, et il n’a rien de scandaleux. Puisque nous avons trop de dette sociale, commençons dès maintenant à faire l’effort du remboursement.

**M. Jean-Pierre Door.** L’analyse qu’a faite le rapporteur pour avis de l’état de la CADES est tout à fait claire et transparente. Je comprends très bien le texte organique qui nous est soumis, lequel fait suite à celui que j’ai voté sans hésitation en 2005. Aujourd’hui, le Gouvernement prend ses responsabilités : devant le choix entre l’augmentation de la durée de la CADES ou de la fiscalité, il propose d’allonger de quatre années la durée de l’amortissement. Le Sénat a émis un vote favorable à ce principe et M. Alain Vasselle a proposé plusieurs amendements, y compris pour la construction à venir de l’ONDAM.

Il ne me paraît pas souhaitable d’ajouter d’autres difficultés à celles que le ministre du budget et notre majorité doivent déjà affronter. En effet, la situation actuelle des finances sociales rend extrêmement difficile une remise à zéro immédiate des compteurs.

Ce qui aurait dû être reconnu comme une « règle d’or », c’est la nécessité de débattre, le plus rapidement possible, de nouveaux moyens d’assurer le financement, aujourd’hui à bout de souffle, de notre protection sociale. En attendant ce débat, réclamé sur tous les bancs de l’hémicycle, et la proposition d’une « troisième voie » qui ne passerait ni par



l'allongement de la durée de vie de la CADES, ni par une augmentation de la CRDS, notre majorité n'a pas d'autre choix que de voter l'allongement de quatre ans, et c'est pourquoi je suis personnellement favorable au projet du Gouvernement.

**M. Patrick Roy.** Je partage le constat du rapporteur pour avis Yves Bur, bien que je juge ses solutions quelque peu « embarrassées ».

Décidément, chers collègues de la majorité, les gouvernements que vous soutenez manifestent chaque année un peu plus leur nullité en matière économique, en dépit des leçons de bonne gestion économique qu'assène régulièrement tel ou tel membre du Gouvernement à la gauche. Pourtant vous reconnaissez vous-même que les finances publiques sont dans une situation désastreuse, avec des déficits records qui risquent de plomber l'économie française.

Pour le reste, comme l'a brillamment démontré Marisol Touraine, vos solutions se réduisent à la création de nouvelles taxes, qui vont encore aggraver les charges pesant sur les ménages, notamment les plus modestes. C'est que vous refusez de prendre le taureau par les cornes, préférant préserver vos amis du *Fouquet's*. À force d'ignorer les souffrances des Français, vous risquez de subir une sévère raclée en 2012, que vous aurez bien mérité.

**M. Vincent Descoeur.** Si j'ai bien compris, l'allongement de la durée de vie de la CADES est incontournable du fait du dynamisme insuffisant des recettes qui lui sont affectées, même si le système semblait séduisant à l'origine. Mais, au-delà de cette solution d'urgence, il faudra bien trouver de nouvelles recettes.

**M. Dominique Tian.** Je voterai l'amendement de suppression d'Yves Bur, pour des raisons morales – ce n'est pas aux générations futures de payer nos déficits sociaux d'aujourd'hui –, mais également économiques, la dette transférée à la CADES devant passer de 87 milliards d'euros fin 2010 à plus de 160 milliards fin 2011. Toute solution alternative devrait s'inspirer d'autres pays européens, tels les Pays-Bas, qui ont mis en œuvre un plan très ambitieux de sauvegarde de leur sécurité sociale, ou l'Allemagne. Au lieu de cela, la France s'obstine à conserver un système aujourd'hui périmé et structurellement voué aux déficits. Il est temps de mettre fin à cette spirale infernale, d'autant que le prolongement de la CADES constituerait une violation d'une loi organique, et risquerait à ce titre de subir la censure du Conseil constitutionnel.

Enfin, je me demande pourquoi le Gouvernement nous presse de voter ce texte au plus vite : il me semblerait de meilleure méthode de voter d'abord le projet de loi de finances et le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Jacques Domergue.** Si une solution alternative existe vraiment, nous sommes preneurs, car on ne peut ni transférer ainsi indéfiniment la dette sociale sur les générations futures, ni risquer d'entraver la reprise qui se dessine en alourdissant les charges qui pèsent sur les ménages. Mais, le plus désolant est notre incapacité persistante à réduire l'ampleur de nos dépenses sociales, faute de prendre des mesures par définition impopulaires pour certaines catégories. En matière de santé, notamment, tout professionnel de ce secteur sait combien les marges d'économie sont considérables.

**M. Michel Issindou.** Face à des problèmes aussi urgents, votre « ni-ni » n'est pas soutenable. La solution de la prolongation devient indécente, surtout au regard des plus jeunes. Il n'est pas plus raisonnable de se refuser à augmenter la CSG et la CRDS, alors que les Français comprennent la nécessité d'assurer la pérennité de notre modèle social. Vos

solutions, qui mettent toujours les mêmes à contribution, à savoir les assurés sociaux, risquent en outre de porter atteinte au pouvoir d'achat. Il vaut mieux prendre nos responsabilités en reconnaissant que seul un financement clair et pérenne est susceptible de résorber notre dette sociale, plutôt que de reporter indéfiniment son remboursement, et sur ce point nous soutiendrons le rapporteur pour avis.

**Mme Valérie Rosso-Debord.** Je ne comprends pas, chers collègues socialistes, que vous vous opposiez au recours au FRR : mettre ce fonds à contribution est tout à fait conforme au principe de la retraite par répartition, auquel vous vous dites si attachés, et qui veut que les actifs paient pour les inactifs.

Je suis d'accord avec vous, monsieur le rapporteur pour avis : le respect de sa parole par l'État est un principe essentiel, et le transgresser serait ouvrir la boîte de Pandore. Voilà pourquoi je voterai la suppression de l'article 1<sup>er</sup> et je suis favorable à la recherche d'une troisième voie.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce débat essentiel est pour nous l'occasion d'envoyer le signal que l'heure n'est plus aux solutions de facilité. Nous le devons aux générations futures et à l'ensemble de nos concitoyens, à qui nous devons prouver que la classe politique refuse la fuite en avant.

Soyons clairs : il n'est pas question pour nous d'augmenter la CRDS. Le président de la Commission des lois et le rapporteur général sont d'accord avec moi : en votant la suppression de l'article 1<sup>er</sup>, nous inviterons le Gouvernement à discuter avec nous d'autres solutions.

Je voudrais rappeler le rôle de la crise économique dans l'ampleur exceptionnelle du déficit, la part de la dette attribuable à la crise s'élevant à 34 milliards d'euros sur 130. L'État s'étant montré solidaire de nombreux acteurs de notre économie, banques, communes, entreprises de travaux publics, familles, etc., il n'y aurait rien d'anormal à ce qu'il reprenne ces 34 milliards d'euros dans la dette publique, pour solder les effets de la crise.

On nous propose que la dette transférée à la CADES soit financée à hauteur de 3,6 milliards d'euros par de nouvelles mesures, telles que l'assujettissement à la taxe sur les conventions d'assurance des contrats de santé « responsables » ou la taxation forfaitaire des sommes placées dans la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance. Le deuxième volet du financement est assuré à hauteur de 1,5 milliard d'euros par le prélèvement supplémentaire de 2 % sur les revenus du capital, jusqu'ici destiné au FRR. Le FRR lui-même sera mobilisé, au rythme de décaissement de 2,1 milliards d'euros par an. Nous en sommes à 7,2 milliards d'euros de recettes nouvelles pour la CADES. Il manque encore un peu moins de 1 milliard d'euros pour garantir jusqu'en 2012 le financement du transfert de dette envisagé.

Gilles Carrez propose de doubler la taxation forfaitaire des sommes placées dans la réserve de capitalisation des sociétés d'assurance. On parviendrait ainsi au total de 8 milliards d'euros, auxquels pourraient s'ajouter 200 millions d'euros en provenance du FRR. Nous serions alors dans l'épure s'agissant du financement pérenne de la dette jusqu'en 2012.

J'appelle votre attention sur le risque de voir le Conseil constitutionnel considérer comme insuffisamment pérennes les recettes prévues par la loi de financement. Quant à ce projet de loi organique, il risque également la censure du Conseil si celui-ci a le souci de ne pas se dédire : je rappellerai qu'il a considéré l'article 20 de la loi organique relative aux lois

de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) comme l'un des plus importants, sinon le plus important de cette loi, car traduisant le souci du législateur organique de ne pas reporter les charges de solidarité sociale sur les générations futures. D'une façon générale, le Conseil est appelé à jouer un rôle de plus en plus grand dans le contrôle de nos finances publiques.

Il est temps que ce pays prenne son destin en main, notamment les politiques. On peut se demander en effet si les engagements des responsables politiques en matière de redressement des comptes publics ne souffrent pas d'un profond discrédit quand le rapport Briet et M. Trichet, président de la Banque centrale européenne, préconisent la création d'un comité de sages, l'un pour valider l'ONDAM, l'autre pour surveiller les politiques économiques des États européens, ou quand l'Europe demande la possibilité de vérifier *a priori* que nos hypothèses budgétaires sont conformes aux perspectives pluriannuelles que nous lui soumettons, et de sanctionner tout écart.

L'année 2012 sera une nouvelle étape dans l'assainissement des finances publiques : à cette date, outre qu'il faudra trouver 2 milliards d'euros pour remplacer les recettes tirées de la taxation forfaitaire des sommes placées dans les réserves de capitalisation des sociétés d'assurance, les préconisations de M. Michel Camdessus, si elles sont adoptées, nous contraindront à nous engager sur la durée d'un mandat en matière d'équilibre des finances publiques.

Voter l'amendement que je vous propose sera le signal qu'il est nécessaire de réfléchir de manière responsable au devenir de la dette sociale.

**M. le président Pierre Méhaignerie.** À l'issue du débat que nous avons eu ce matin avec Jean-Luc Warsmann, Gilles Carrez et Yves Bur, j'ai pris la décision de voter l'amendement de ce dernier. Sans être insensible aux arguments avancés par Jean-Pierre Door et Dominique Dord, notamment celui selon lequel l'ampleur de la crise justifierait l'allongement de quatre ans de la durée d'amortissement de la dette sociale. Cette solution me semble, cependant, présenter beaucoup plus d'inconvénients que d'avantages, comme le montre le rapport Camdessus. Voter cette proposition serait, en outre, complètement incohérent au moment où le Président de la République exprime le souhait que la discipline budgétaire soit inscrite dans la Constitution.

Parmi les solutions de financement proposées par Gilles Carrez et Yves Bur, l'augmentation de la CRDS me semble dangereuse pour la croissance et la consommation. Je rejoindrai plutôt les arguments de Dominique Tian et de Jacques Domergue. Si nous voulons préserver notre modèle social, le plus développé d'Europe, sans aggraver les déficits ni asphyxier l'économie, il nous faut un impôt sur le revenu à la hauteur de ce modèle social. Il ne s'agit pas nécessairement d'augmenter les taux de l'impôt sur le revenu, mais de s'attaquer à l'empilement des niches fiscales. Il y a, en effet, contradiction entre un modèle social extrêmement sophistiqué, et dont les coûts doivent être maîtrisés, et un impôt sur le revenu plus faible que la moyenne européenne – alors qu'en France, additionné à la CSG, il représente 7,6 % du PIB, il est en moyenne de 9 % dans les pays de l'OCDE. S'attaquer à l'empilement des niches fiscales permettrait de réduire les déficits sans porter atteinte à la compétitivité et dans le respect de la justice fiscale. M. Cotis avait expliqué à notre commission que les foyers relevant du premier quintile de l'impôt sur le revenu avaient bénéficié d'une augmentation importante des prestations sociales, alors que ceux du dernier quintile avaient été très favorisés par la baisse continue de l'impôt sur le revenu depuis le ministère Fabius et la multiplication des niches fiscales. Ainsi, le dernier quintile a-t-il un taux

d'épargne de 35 %, soit l'un des plus élevés d'Europe. Mettre à contribution ce quintile ne porterait donc atteinte ni à la consommation, ni à la justice fiscale.

Gilles Carrez et Yves Bur ont proposé d'autres solutions, moins coûteuses, et nous en débattons dans les prochains jours, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

**M. Roland Muzeau.** Qu'entendez-vous par « d'autres solutions » ?

**M. le président Pierre Méhaignerie.** Je veux dire que ces solutions permettraient un autre financement de la dette sociale, mais sans dépasser le niveau de 12 milliards d'euros fixé par le Gouvernement.

*La Commission en vient à l'examen des articles.*

**Article 1<sup>er</sup>** (art. 4 bis de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) : *Dispositions relatives à la reprise de dette par la CADES*

*La Commission adopte les amendements AS 9 du rapporteur pour avis et AS 5 de Mme Marisol Touraine, tendant à supprimer l'article 1<sup>er</sup>.*

*Elle exprime ainsi un avis favorable à la suppression de l'article 1<sup>er</sup>.*

*En conséquence, les amendements AS 6 de Mme Marisol Touraine, AS 1 de M. Jean-Luc Prével et AS 7 de Mme Marisol Touraine n'ont plus d'objet.*

**Après l'article 1<sup>er</sup>**

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission rejette l'amendement AS 2 de M. Jean-Luc Prével, portant article additionnel après l'article 1<sup>er</sup> et proposant une augmentation de la CRDS.*

**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*

*La Commission est saisie de l'amendement AS 8 de Mme Marisol Touraine.*

**M. Michel Issindou.** Cet amendement vise à renforcer l'information du Parlement sur les perspectives pluriannuelles en matière de finances sociales, et à assurer la cohérence entre le programme de stabilité transmis aux autorités communautaires, la loi de programmation de finances publiques, et la loi de financement de la sécurité sociale.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission adopte l'amendement AS 8.*

*Elle émet ensuite un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.*

**Article 2 bis** (art. 3 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996) : *Composition du conseil d'administration de la CADES*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 bis sans modification.*

**Article 3** (art. L.O. 132-3 du code des juridictions financières) : *Avis de la Cour des comptes sur le tableau patrimonial*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.*

**Article 4** : *Entrée en vigueur des dispositions*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.*

**Après l'article 4**

*La Commission est saisie des amendements AS 3 et AS 4 de M. Jean-Luc Prél.*

**M. Claude Leteurtre.** Ces amendements, portant articles additionnels après l'article 4, visent à supprimer les sous-objectifs de l'ONDAM et à demander une déclinaison régionale de celui-ci, que la création des agences régionales de santé rendrait opportune.

**M. le rapporteur pour avis.** Avis défavorable : le projet de loi organique concerne d'abord la CADES, et non l'ONDAM.

*La Commission rejette successivement les amendements AS 3 et AS 4.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi modifié.*

*La séance est levée à dix-neuf heures vingt.*

## AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

**Amendement n° AS 1 présenté par MM. Jean-Luc Prél, Claude Leteurtre, Olivier Jardé, Charles de Courson, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier**

*Article 1<sup>er</sup>*

Supprimer l'alinéa 5.

**Amendement n° AS 2 présenté par MM. Jean-Luc Prél, Claude Leteurtre, Olivier Jardé, Charles de Courson, Jean-Christophe Lagarde et Philippe Vigier**

*Après l'article 1<sup>er</sup>*

Insérer l'article suivant :

À l'article 19 de l'ordonnance n°96-50 du 24 janvier 1996, substituer au taux : « 0,5 % », le taux : « 1,25 % ».

**Amendement n° AS 3 présenté par MM. Jean-Luc Prél, Claude Leteurtre, Olivier Jardé, et Jean-Christophe Lagarde**

*Après l'article 4*

Insérer l'article suivant :

Au 3° du D du I de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, les mots : « ainsi que ses sous-objectifs », sont supprimés.

**Amendement n° AS 4 présenté par MM. Jean-Luc Prél, Claude Leteurtre, Olivier Jardé, et Jean-Christophe Lagarde**

*Après l'article 4*

Insérer l'article suivant :

Au D du I, de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :

« À compter de l'année 2011, l'objectif national de dépenses d'assurance-maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base est réparti en objectifs régionaux de dépenses d'assurance maladie. »

**Amendement n° AS 5 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche**

*Article 1<sup>er</sup>*

Supprimer cet article.

**Amendement n° AS 6 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche**

*Article 1<sup>er</sup>*

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

**Amendement n° AS 7 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche**

*Article 1<sup>er</sup>*

Compléter cet article par l'alinéa suivant :

« 5° 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 n° AS 8 présenté par Mme Marisol Touraine et les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche**

*Article 2*

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

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

**Amendement n° AS 9 présenté par M. Yves Bur, rapporteur pour avis**

*Article 1<sup>er</sup>*

Supprimer cet article.

\*

### **Information relative à la commission**

*La commission des affaires sociales a désigné **M. Guy Lefrand** rapporteur sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur la prise en charge des victimes de l'amiante.*

\*

### **Présences en réunion**

*Présents.* – M. Élie Aboud, Mme Edwige Antier, M. Yves Bur, M. Georges Colombier, M. Rémi Delatte, Mme Michèle Delaunay, M. Guy Delcourt, M. Vincent Descoeur, M. Jacques Domergue, M. Jean-Pierre Door, M. Dominique Dord, Mme Cécile Dumoulin, Mme Cécile Gallez, Mme Anne Grommerch, M. Michel Heinrich, M. Michel Issindou, M. Guy Lefrand, M. Jean-Claude Leroy, M. Claude Leteurtre, M. Céleste Lett, M. Guy Malherbe, M. Pierre Méhaignerie, M. Pierre Morange, M. Roland Muzeau, M. Bernard Perrut, Mme Martine Pinville, M. Arnaud Richard, Mme Valérie Rosso-Debord, Mme Françoise de Salvador, M. Fernand Siré, M. Dominique Tian, Mme Marisol Touraine

*Excusés.* – Mme Gisèle Biémouret, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Jacqueline Fraysse, M. Yves Jégo, Mme Catherine Lemorton, M. Jean-Luc Préel, M. Jean-Marie Rolland

*Assistait également à la réunion.* – M. Patrick Roy