



N° 2821

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LE PROJET DE LOI ORGANIQUE, ADOPTÉ PAR LE SÉNAT, *relatif à la gestion de la dette sociale*,

(procédure accélérée)

PAR M. YVES BUR,

Député.

Voir les numéros :

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

Assemblée nationale : 2781, 2819 et 2825

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
1. Une dette d'apparition récente mais en expansion rapide	7
2. L'inéluctabilité d'une nouvelle reprise de dette.....	10
3. Les dispositions du projet de loi organique.....	18
<i>a) Assurer les conditions de la reprise de dette</i>	<i>18</i>
<i>b) Améliorer l'information du Parlement</i>	<i>19</i>
<i>c) « Toiletter » les textes en vigueur.....</i>	<i>20</i>
4. Les modifications apportées par le Sénat au projet de loi organique	20
<i>a) La garantie du respect de la durée d'amortissement de la dette sociale</i>	<i>20</i>
<i>b) La réforme de la composition du conseil d'administration de la CADES.....</i>	<i>21</i>
<i>c) L'exécution et la prévision de l'ONDAM</i>	<i>22</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	25
I.- DISCUSSION GÉNÉRALE	25
II.- EXAMEN DES ARTICLES	33
AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION	35
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	37

INTRODUCTION

Illustration parmi tant d'autres du mimétisme bien connu entre loi de finances et loi de financement, les dispositions organiques relatives aux lois de financement, initialement inscrites dans la loi organique n° 96-646 du 22 juillet 1996, ont été profondément aménagées quatre ans après la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (« LOLF ») : d'emblée, la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a d'ailleurs communément – et commodément – été appelée « LOLFSS ».

Au nombre des apports de ce texte, il faut principalement compter l'extension du champ des lois de financement de la sécurité sociale et leur structuration plus rigoureuse, transposition et adaptation de celle des projets de loi de finances, ainsi que l'amélioration des pouvoirs de contrôle et d'information du Parlement, notamment au travers de la rationalisation et de l'extension des documents annexés joints chaque année au projet de loi de financement.

Une avancée particulièrement importante de la LOLFSS réside également en son article 20. Résultant d'un amendement de notre commission des lois à l'adoption duquel votre Rapporteur pour avis, alors Rapporteur pour avis de la commission des finances, avait activement pris part, il a inséré dans l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale un article 4 *bis*. Cet article, dont le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005, a expressément reconnu le caractère organique, énonce un principe simple : afin d'éviter la tentation que le poids de la dette sociale ne soit infiniment reporté sur les générations futures, *« 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 »*.

Ce principe est d'une portée considérable. De fait, les reprises de dette antérieures à 2005 s'étaient traduites par un allongement de la durée prévisible de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) : compte tenu de son stock de dettes et de l'amortissement déjà réalisé, celle-ci devrait avoir achevé sa mission en 2021. Depuis lors, la disposition organique introduite en 2005 a effectivement permis de ne pas allonger la durée de vie de la CADES, alors même que loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a autorisé la reprise de 27 milliards d'euros de dette. Par application du dispositif de « verrou » introduit en 2005, cette reprise s'est donc traduite par l'affectation à la CADES d'une ressource nouvelle, même si votre Rapporteur avait alors été amené à déplorer que la lisibilité de son financement ait été détériorée : plutôt qu'une hausse à due concurrence de la CRDS, c'est en effet l'affectation d'une fraction de 0,2 point de la CSG auparavant attribuée au Fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui a été choisie.

Aujourd'hui, force est cependant 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'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à porter des montants de découverts de trésorerie inconnus et, pour tout dire, inenvisageables jusqu'alors. C'est également cette crise qui dissuade le Gouvernement de recourir à une majoration des prélèvements obligatoires, et plus spécifiquement de la CRDS, pour procéder à une nouvelle reprise de dette et, au-delà, d'affecter de nouvelles recettes à la CADES pour la partie de la dette à reprendre correspondant précisément aux incidences de la crise.

Permettre à la CADES la reprise d'un montant de dette se traduisant, à titre exceptionnel, par un allongement de sa durée de vie, tel est le principal objet du projet de loi organique que le Gouvernement a déposé, avec engagement de la procédure accélérée, le 13 juillet dernier au Sénat, qui l'a amendé et adopté le 13 septembre.

Un projet de loi aussi bref qu'essentiel, mais que nous n'aurions jamais dû avoir à examiner : en effet, lors de son institution en 1996, il était prévu que la CADES ait amorti en treize ans 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 courageusement été mises en œuvre, mais il ne nous en faut pas moins désormais payer collectivement notre inconséquence et notre incapacité à ne pas nous être attaqués 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 les a décidées depuis fort longtemps, bien avant nous, sans pour autant donner 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 aujourd'hui 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 déclin 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 la France de s'aligner sur ses voisins européens, afin de mieux profiter des opportunités de la croissance mondiale et de la mondialisation.

Avant d'examiner de façon plus détaillée les différentes dispositions du présent projet de loi organique ainsi que les modifications que le Sénat y a apportées, il convient de le resituer dans l'historique de la dette sociale et au vu de la situation actuelle.

1. Une dette d'apparition récente mais en expansion rapide

Si des déficits des régimes sociaux sont apparus dès le milieu des années 1960, constituant d'ailleurs l'une des motivations des ordonnances de 1967 sur la sécurité sociale, la notion de « dette sociale » apparaît en revanche relativement récente, puisqu'elle a été consacrée par les ordonnances de 1996, voici à peine quinze ans.

Au moment de la création de la Caisse d'amortissement de la dette sociale par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, sa durée de vie ne devait être que de treize ans. Mais la nécessité de trouver une solution aux reconstitutions successives de la dette sociale a conduit à prolonger cette durée de vie de près de treize ans, puisque cette échéance est aujourd'hui estimée à 2021.

Le prolongement de la durée de vie de la caisse résulte des reprises antérieures à 2005, c'est-à-dire avant l'intervention de la LOLFSS. En effet, comme on l'a vu, l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996 dispose que toute reprise de dette doit désormais entraîner l'affectation à la caisse des ressources nécessaires à la non-prolongation de sa durée de vie.

Pour ce qui est de la branche maladie, la CADES a repris les déficits cumulés en 1996, en 1998, en 2004, en 2005, en 2006 et en 2009. Pour ce qui est de la branche vieillesse, les déficits antérieurs à 1997 ont été apurés par les reprises de dette de la CADES en 1996 et en 1998. Elle a ensuite disposé d'excédents, entre 1998 et 2004, qui ont été affectés au Fonds de réserve pour les retraites (FRR). Les déficits cumulés de 2005 à 2008 ont été repris en 2009. Enfin, au même moment, la dette du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), résultant des

déficits enregistrés en 2001 et 2007, insuffisamment compensés par les excédents de 2008 et 2009, a également été reprise par la CADES.

Au total, la CADES a repris, depuis 1996, 134,6 milliards d'euros de dettes. Cette reprise s'est effectuée en plusieurs temps.

Dès sa création, la CADES a repris un montant de 44,7 milliards d'euros (293 milliards de francs) correspondant :

– au prêt de 16,8 milliards d'euros (110 milliards de francs) consenti en octobre 1993 à l'ACOSS par la Caisse des dépôts et consignations au-delà de ses traditionnelles avances conventionnelles, dette transférée à l'État par l'article 105 de la loi de finances pour 1994 et augmentée de 6,6 milliards d'euros (43,4 milliards de francs) d'intérêts. La CADES devait ainsi se substituer au FSV et verser 1,9 milliard d'euros (12,5 milliards de francs) au budget de l'État jusqu'en 2008 ;

– aux déficits cumulés au 31 décembre 1995, soit 18,3 milliards d'euros (120 milliards de francs) pour le régime général et 460 millions d'euros (3 milliards de francs) pour le régime des indépendants, et au déficit prévisionnel du régime général pour 1996, soit 2,6 milliards d'euros (17 milliards de francs). Fin 1995, la Caisse des dépôts avait consenti à l'ACOSS un prêt de 137 milliards de francs qui a donc pu lui être remboursé courant 1996.

La CADES a ensuite repris le déficit de l'exercice 1997 et le déficit prévisionnel 1998 du régime général, soit un total de 13,3 milliards d'euros (87 milliards de francs). Son échéance a ainsi été reportée *ipso facto* de janvier 2009 à janvier 2014.

Puis les lois de financement pour 2003 et pour 2004 ont chargé la CADES de l'apurement, en deux temps, de la créance enregistrée en 2000 par les organismes de sécurité sociale au titre des exonérations entrant dans le champ du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC), pour un total de 2,4 milliards d'euros.

Surtout, la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a chargé la CADES de la reprise du déficit cumulé de la branche maladie à fin 2004, dans la limite de 35 milliards d'euros, ainsi que des déficits de cette même branche pour les exercices 2005 et 2006, dans une limite globale de 15 milliards d'euros ; dans les faits, après régularisations intervenues en 2005, 2006 et 2007, ce sont respectivement 33,3 milliards d'euros et 12 milliards d'euros qui ont été transférés. L'échéance de la CADES a donc à nouveau été reportée, cette fois-ci de sept ans, pour atteindre ainsi 2021.

Enfin, la loi de financement pour 2009 a confié à la CADES une dette de 27 milliards d'euros, correspondant aux déficits cumulés de l'assurance maladie au titre de 2007 et 2008 (9,1 milliards d'euros), de l'assurance vieillesse au titre des exercices 2005 à 2008 (13,9 milliards d'euros) et du FSV depuis sa création

(1994) jusqu'en 2008 (4 milliards d'euros), soit 10 milliards d'euros fin 2008 et 17 milliards d'euros au premier trimestre 2009. Conformément au mécanisme mis en place par la LOLFSS et contrairement aux reprises de dette intervenues jusqu'alors, cette opération ne s'est pas traduite par un allongement de la durée d'amortissement de la dette, mais par l'apport d'une nouvelle ressource (0,2 point de CSG) à la CADES.

Reprises de dettes par la CADES

(en milliards d'euros)

	1996	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
Régime général	20,89	13,26	–	35	6,61	5,7	– 0,06	8,7	14,3	104,4
FSV								1,3	2,7	4,0
État	23,38	–	–	–	–	–	–	–	–	23,38
CANAM	0,46	–	–	–	–	–	–	–	–	0,46
Champ FOREC	–	–	1,283	1,097	–	–	–	–	–	2,38
Total	44,73	13,26	1,283	36,097	6,61	5,7	– 0,06	10,0	17,0	134,61
Cumul	44,73	57,99	59,27	95,36	101,97	107,67	107,61	117,61	134,61	-

Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2010)

Ce faisant, depuis sa création, la CADES a parfaitement rempli son office : fin 2010, l'amortissement cumulé atteindra près de 48 milliards d'euros, ce qui, compte tenu des 134,6 milliards d'euros qui lui ont été transférés, se traduira par une situation nette négative – autrement dit un reste à rembourser – de 86,8 milliards d'euros.

Si l'on excepte le produit – théorique et en tout état de cause marginal – de la vente du patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales du régime général (article 9 de l'ordonnance du 24 janvier 1996), le produit des contributions pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) est longtemps demeuré de fait l'unique recette de la CADES. Au fur et à mesure de l'alourdissement de la charge pesant sur la CADES, le taux de ces contributions a néanmoins été maintenu à 0,5 %. L'élargissement des missions de la caisse a donc été rendu possible en allongeant sa durée de vie mais aussi en étendant l'assiette de la CRDS de 95 % à 97 % des revenus salariaux.

Son assiette est sensiblement plus large que celle de la CSG, puisqu'en 2010, 1 point de CRDS rapporte 12 milliards d'euros contre un peu moins de 11,3 milliards d'euros pour 1 point de CSG. En effet, à la différence de la CSG, la CRDS est perçue sur :

– l'aide personnalisée au logement, l'allocation de logement social et les prestations familiales (à l'exception de l'allocation de parent isolé et de l'allocation d'éducation spéciale, qui ne sont soumises ni à CSG ni à CRDS) ;

– certains revenus d’activité d’origine étrangère perçus par des personnes fiscalement domiciliées en France mais ne relevant pas de la sécurité sociale française ;

– la totalité du produit brut des jeux réalisé dans les casinos (la CSG, quant à elle, s’applique, d’une part, à une fraction égale à 68 % du produit brut des jeux automatiques des casinos et, d’autre part, à tous les gains d’un montant supérieur ou égal à 1 500 euros) ;

– les ventes de métaux précieux, bijoux, objets d’art, de collection et d’antiquité ;

– les revenus de remplacement des personnes non imposables à l’impôt sur les revenus mais assujetties à la taxe d’habitation.

Toutefois, la plus récente reprise de dette, intervenue en 2009, donc sous l’empire de la LOLFSS, s’est accompagnée, non pas d’une majoration du taux de la CRDS, mais de l’affectation d’une autre recette à la CADES, à savoir une fraction de 0,2 point de CSG jusqu’alors affectée au FSV, soit 2,2 milliards d’euros en 2010. Force est de constater que cette solution a eu pour effet de porter atteinte à la simplicité et la lisibilité du financement de la dette sociale qui prévalait jusqu’alors.

2. L’inéluctabilité d’une nouvelle reprise de dette

La précédente reprise de dette, effectuée par la loi de financement pour 2009, a certes « remis les compteurs à zéro », mais nul n’ignorait que le problème de fond n’était pas réglé, puisque cette même loi de financement prévoyait un déficit cumulé de près de 30 milliards d’euros pour le régime général et le FSV entre 2009 et 2012. La crise économique a toutefois conféré une tout autre ampleur et une tout autre célérité à cette reconstitution de la dette sociale.

En effet, le déficit a finalement atteint 23,5 milliards d’euros (régime général et FSV) pour le seul exercice 2009 (au lieu de 11,5 milliards d’euros). En 2010, il devrait s’élever à 27,8 milliards d’euros, certes en amélioration significative par rapport aux prévisions de la loi de financement pour 2010 (35 milliards d’euros) et de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier (31,1 milliards d’euros), mais bien au-delà des prévisions de la loi de financement précédente (9,6 milliards d’euros). Le différentiel pour 2009 et 2010 s’élève donc respectivement à 12 milliards d’euros et à 18,2 milliards d’euros : l’ensemble constitue donc une « dette de crise » d’environ 30 milliards d’euros.

En l’état, ces montants ne constituent pas encore à proprement parler une dette, mais seulement un besoin de trésorerie pour l’ACOSS. C’est pourquoi les lois de financement pour 2009 et pour 2010 ont dû prévoir des niveaux sans précédent d’habilitation à recourir à l’emprunt, respectivement 18,9 milliards

d'euros (relevé par décret en cours d'exercice à 29 milliards d'euros) et 65 milliards d'euros.

La problématique du financement de telles masses était connue de longue date : les moyens traditionnels dont dispose l'ACOSS ne pourraient pas faire face à de tels besoins. De fait, en recourant aux avances de la Caisse des dépôts et consignations (31 milliards d'euros), aux émissions de billets de trésorerie (pour un maximum de 15 milliards d'euros) ainsi qu'au placement de billets de trésorerie auprès de l'Agence France Trésor (AFT) et auprès des organismes appartenant à la sphère sociale, l'ACOSS n'était pas en situation de faire face au point bas, évalué à plus de 60 milliards d'euros. En marge de la discussion du projet de loi de financement pour 2010, le Gouvernement a donc indiqué que l'AFT, intervenant en tant que prestataire de service de l'ACOSS, serait amenée à rechercher les montants nécessaires sur les marchés de court terme (*euro commercial paper*).

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, de ce point de vue, est tout à fait atypique : le niveau des taux est exceptionnellement bas et ne peut donc que remonter dans les mois et les années à venir. Il faut se souvenir qu'avant la crise financière, l'ACOSS supportait des frais financiers de plus de 1 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 : d'une part bien évidemment, celui d'un renchérissement du coût de la dette, aussi bien pour l'ACOSS que pour la CADES, mais d'autre part, celui, plus pernicieux, d'un 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 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.

À cet égard, 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. À défaut, une envolée des taux d'intérêt amputerait la richesse de la France, qu'elle 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.

Dans le cadre de la réforme des retraites en cours d'examen au Parlement, le Gouvernement a précisé les modalités qu'il envisage pour le financement de la dette sociale au cours des prochaines années. Il s'agit à la fois de régler le problème de la dette accumulée depuis la précédente reprise et d'envisager les modalités selon lesquelles seront traités les déficits ultérieurs, en particulier ceux de la branche vieillesse, dont il est d'ores et déjà prévu qu'ils diminueront pour s'annuler en 2018, mais qui continueront donc à s'accumuler pendant la phase de montée en charge de la réforme.

Les choix du Gouvernement ont été éclairés par les travaux de la commission qui a réuni au printemps parlementaires et ministres sur la question de la dette sociale. Celle-ci a écarté d'emblée plusieurs pistes : prolongement de la durée de vie de la CADES pour la totalité de la dette ; reprise de la dette par l'État ; reprise de tout ou partie de la dette par une seconde CADES. Le schéma finalement retenu joue sur différents leviers, que ce soit la reprise de dette, l'allongement de la durée de vie de la CADES, des recettes nouvelles et un apport d'actifs.

Pour ce qui est de la *dette constatée fin 2010*, le montant des déficits cumulés du régime général et du FSV depuis la précédente reprise de dette par la CADES dépasserait 50 milliards d'euros, ainsi que le montre le tableau ci-dessous :

Soldes du régime général et du FSV (2009-2010)

(en milliards d'euros)

	2009	2010
Maladie	- 10,6	- 12,4
Accidents du travail	- 0,7	+ 0,1
Vieillesse	- 7,2	- 7,3
Famille	- 1,8	- 3,6
Total régime général	- 20,3	- 23,2
Fonds de solidarité vieillesse	- 3,2	- 3,8
Total	- 23,5	- 27,0

Source : Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (septembre 2010)

Il est prévu que la CADES reprenne ces déficits, dont la partie correspondant aux seuls effets de la crise économique, évaluée à 34 milliards d'euros (toutes branches), serait couverte par un allongement de quatre ans de la

durée de vie de la caisse. Le montant de 34 milliards d'euros résulte du calcul suivant, effectué en juin dernier dans le cadre des travaux de la commission sur la dette sociale : mesurer l'écart entre les prévisions de soldes du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, qui n'intégraient qu'un faible impact de la crise, et les prévisions de déficits actuelles, qui intègrent pleinement les effets de la crise, notamment sur l'évolution de la masse salariale. Pour les exercices 2009, 2010 et 2011, cet écart s'établit respectivement à 9,9 milliards d'euros, 17,6 milliards d'euros et 20,6 milliards d'euros pour le seul régime général. FSV compris, la « dette de crise » se monte ainsi à 33,8 milliards d'euros fin 2010 et 58,3 milliards d'euros fin 2011. Compte tenu des estimations révisées présentées à la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 28 septembre dernier, qui minorent quelque peu le déficit initialement prévu pour le régime général, la « dette de crise » peut finalement être évaluée à 29,9 milliards d'euros fin 2010.

L'échéance de la CADES serait ainsi reportée de 2021 à 2025, prolongation que le présent projet de loi organique, revenant sur le principe posé voici seulement cinq ans par la LOLFSS, permettrait d'autoriser. Votre Rapporteur observe que seront ainsi financées jusqu'en 2025 environ des dépenses de maladie effectuées en 2009 aussi bien que des pensions de retraite versées en 2009, ce qui n'est moralement guère satisfaisant et en dit long sur l'importance de l'effort qu'exige le redressement de nos finances sociales. En outre, faire sauter le « verrou » de la CADES, c'est prendre le risque d'ouvrir la boîte de Pandore : consentir une première exception à la règle inscrite dans le marbre organique, la seule témoignage d'une volonté de rigueur, c'est adresser un bien mauvais message à nos concitoyens, à nos partenaires et à nos créanciers, en contradiction avec la volonté exprimée par ailleurs de consacrer une « règle d'or » telle que proposée par le récent rapport du groupe de travail présidé par M. Michel Camdessus sur la règle d'équilibre des finances publiques.

Surtout, comme il n'y a que le premier pas qui coûte, le danger est celui d'une banalisation de prochains allongements « exceptionnels » de la durée d'amortissement de la dette sociale, c'est-à-dire une évolution inavouée vers une sorte de dette sociale perpétuelle. Une seule dérogation au principe posé en 2005 suffirait donc à en saper profondément la crédibilité.

Pour les 21,1 milliards d'euros restants au titre des exercices 2009 et 2010, correspondant en quelque sorte à la dette « structurelle » (toutes branches), et pour le déficit attendu en 2011 au titre de la seule branche maladie (alors évalué à 13,6 milliards d'euros), soit un total de 34,7 milliards d'euros, la solution envisagée par le Gouvernement est celle de l'apport à la CADES des recettes requises, soit 3,2 milliards d'euros. Cette somme résulterait de la réduction de certaines « niches » fiscales et sociales, dont le gain lui serait affecté.

Trois mesures figureront à cette fin dans le projet de loi de finances pour 2011 :

– l’assujettissement à la taxe sur les conventions d’assurance des contrats santé dits « responsables » à un taux réduit (3,5 % au lieu de 7 %) ;

– la taxation forfaitaire (« exit tax ») des sommes placées dans la réserve de capitalisation des sociétés d’assurance ;

– l’application des prélèvements sociaux aux compartiments euros des contrats d’assurance-vie multisupports au fur et à mesure des encaissements.

Elles rapporteraient respectivement 1,1 milliard d’euros, 1,4 milliard d’euros et 1,6 milliard d’euros en 2011, mais par construction, si la première d’entre elles présente un caractère pérenne, la deuxième n’aura d’incidences que sur un seul exercice, tandis que le surcroît de recettes espéré de la troisième ira s’amenuisant au fil des années. En outre, aucune d’entre elles ne possède le dynamisme d’évolution de la CRDS.

La loi de financement de la sécurité sociale mettra donc en place une reprise limitée à 68 milliards d’euros pour les déficits 2009 et 2010 (toutes branches) et le déficit 2011 de la branche maladie. Toutefois, comme la « dette de crise » se révèle moins élevée que prévu, en raison de la moindre détérioration des comptes du régime général constatée dans le récent rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale, le déficit 2011 de la branche famille, soit 3 milliards d’euros, pourra sans doute également être repris dans la limite des 68 milliards d’euros.

Pour ce qui est de la *dette constituée à partir de 2011*, le déficit de la branche maladie n’est traité que pour 2011 (*cf. supra*), alors que sa composante structurelle risque de se maintenir au-delà de 2012.

Il en va de même pour les branches accidents du travail et famille. Le déficit de cette dernière dépasserait pourtant 3 milliards d’euros en 2011. Or, selon une note du Haut conseil de la famille en date du 9 septembre dernier, la branche demeurerait déficitaire jusqu’en 2017, pour un montant cumulé s’élevant alors à environ 20 milliards d’euros. Même si les excédents des exercices ultérieurs étaient exclusivement affectés à résorber cette dette, le Haut conseil à la famille estime que le retour à une « situation financière créditrice » n’interviendrait qu’en 2024. Les déficits de cette branche peuvent certes apparaître mineurs par rapport à ceux des autres principales branches, mais ils sont en réalité proportionnellement comparables, les dépenses de la CNAF étant trois fois moins importantes que celles de la CNAMTS et deux fois moins que celles de la CNAV.

En revanche, la couverture des déficits de la branche vieillesse est déjà prévue pour les exercices 2011 à 2018 inclus, correspondant à la montée en charge de la réforme des retraites : ils sont évalués à 62 milliards d’euros et seraient repris par la CADES à hauteur de 10 milliards d’euros par an entre 2012 et 2018.

Pour ce faire, la CADES bénéficiera de deux nouveaux types de ressources, tous deux liés au FRR.

Instauré par la loi de financement pour 1999 et érigé en établissement public à caractère administratif par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, le FRR a été conçu afin de constituer des réserves financières destinées à soutenir les régimes de retraite à partir de 2020. En outre, la loi de financement pour 2005 lui a confié la gestion jusqu'en 2020, pour le compte de la CNAV, de 40 % de la soulte versée par la Caisse nationale des industries électriques et gazières au régime général en contrepartie de son adossement, soit 3,06 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent désormais des produits financiers.

Présenté initialement comme devant atteindre 1 000 milliards de francs (152,7 milliards d'euros) en 2020, le FRR aurait donc dû bénéficier d'un apport annuel d'environ 4,5 milliards d'euros pour atteindre ce montant. Or, les apports n'ont atteint ou dépassé 4,5 milliards d'euros que pour un seul exercice, en 2002. En effet, depuis la création du fonds, la seule recette significative à lui avoir été régulièrement versée est la fraction (65 %) qui lui revient du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital (environ 1,5 milliard d'euros en 2010), représentant, en cumul, la moitié du total des abondements reçus par le fonds depuis sa création. Seul recette significative, car le produit des redevances dues pour les fréquences utilisées par les téléphones mobiles de la troisième génération (UMTS) et celui de la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieure à 2 300 euros au plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO) n'atteignaient en 2009 que 44 millions d'euros.

Pour le reste, en raison des difficultés de la branche vieillesse, le fonds n'a guère pu compter sur les excédents de la CNAV (5,6 milliards d'euros), qui ont disparu depuis 2006, et encore moins sur ceux du FSV (287 millions d'euros au titre d'un seul exercice, en 2001). Il a, en revanche, bénéficié de versements irréguliers et disparates : 2,6 milliards d'euros des caisses d'épargne (2000-2003), 1,9 milliard d'euros au titre des licences UMTS (2001-2002), 1,6 milliard d'euros provenant de la privatisation du Crédit lyonnais et d'Autoroutes du Sud de la France (2002), 450 millions d'euros de la Caisse des dépôts et consignations (2000), 300 millions d'euros de contribution sociale de solidarité sur les sociétés (1999) et 82 millions d'euros de réserves de la caisse de Mayotte (2003).

Dès lors, de 1999 à 2009 inclus, le montant total des abondements dépasse à peine 26 milliards d'euros, ainsi que le montre le tableau ci-après :

**Abondements au profit du Fonds de réserve pour les retraites
(1999-2009)**

(en millions d'euros)

Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital	13 170,1
CNAV	5 628,6
FSV	286,6
Caisses d'épargne	2 587,1
Privatisations	1 600
UMTS	1 922,5
Caisse des dépôts et consignations	457,3
Contribution sociale de solidarité sur les sociétés	304,9
Divers	122,6
Total	26 079,7

Sources : Rapport de M. Denis Jacquat, au nom de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (n° 1157, tome III) et rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2010).

La valeur de marché des actifs du fonds est évaluée à 35,5 milliards d'euros, desquels doivent cependant être déduits 3,3 milliards d'euros au titre de la soulte des industries électriques et gazières. La performance globale du fonds en moyenne annuelle s'établissait fin 2009 à +2,8 %, en nette amélioration par rapport à 2008, où elle était tombée à +0,3 %, mais en fort recul sur celle constatée en 2007 (+6,3 %).

Le recours au FRR dans le cadre de la réforme des retraites et de la gestion de la dette sociale porte à la fois sur le stock et sur le flux de ressources du fonds.

Il s'agit, d'une part, de la mobilisation de ses actifs. Le principe même d'un adossement de la CADES au FRR requiert une modification de l'ordonnance du 24 janvier 1996, prévue par le présent projet de loi organique. Le rythme de décaissement envisagé est de 2,1 milliards d'euros par an (non indexés) sur l'ensemble de la durée de vie de la CADES, c'est-à-dire jusqu'en 2024, date à laquelle, en tout état de cause, les actifs résiduels lui seraient versés. Ces quatorze versements correspondent à un total non actualisé de 29,4 milliards d'euros, mais, compte tenu de leur non-indexation, peuvent s'analyser comme une somme actualisée de 25,6 milliards d'euros nécessaire pour garantir les versements successifs. Au-delà, une gestion plus dynamique en actifs de performance peut être envisagée si le FRR dispose d'une « masse critique » (de l'ordre de 25 % de ses actifs) et d'une durée suffisantes.

L'horizon du FRR devient donc désormais identique à celui de la CADES : selon les estimations réalisées par le fonds, compte tenu des rendements moyens constatés sur longue période, il serait en mesure de reverser en 2024 un

solde d'environ 10 milliards d'euros à la CADES, soit par transfert de propriété, soit par cession des actifs et affectation de son produit. La CADES estime toutefois que l'étalement des décaissements sur quatorze ans lui coûtera 9 à 10 milliards d'euros et que si cet étalement avait été réalisé sur une durée de huit ans, le coût aurait encore été de 5 milliards d'euros.

Il s'agit, d'autre part, de l'affectation à la CADES de la principale recette du FRR, à savoir la fraction du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital, soit environ 1,5 milliard d'euros par an.

L'utilisation des actifs et des ressources du FRR permettra donc de mobiliser 3,6 milliards d'euros par an, ce qui constitue la somme requise pour amortir les 62 milliards d'euros de déficits de la branche vieillesse attendus au titre des exercices 2011 à 2018. La garantie de financement de la branche vieillesse paraît d'autant plus sûre que le fonds espère pouvoir encore reverser environ 10 milliards d'euros en 2025.

Cela étant, le recours au FRR est contesté, au prétexte que celui-ci aurait eu pour mission exclusive de faciliter le passage du cap difficile que devaient connaître les régimes de retraite entre 2020 et 2040. Il paraît pourtant pleinement justifié.

En effet, le FRR comme instrument de lissage des besoins financiers à partir de 2020 n'avait réellement de sens que si nous avions poursuivi le chemin peu vertueux ouvert en 1999 par les initiateurs du fonds, à savoir l'inertie et l'absence de courage politique, courage dont ont pourtant fait preuve tous les gouvernements européens, de droite comme de gauche. Dès lors que nous avons fait le choix des réformes nécessaires qui vont desserrer l'étau financier et conduire à l'équilibre vers 2018, l'utilité du fonds devenait plus que discutable. En outre, l'ambition de doter le FRR de plus de 150 milliards d'euros était irréaliste alors que par ailleurs les déficits publics se creusaient : il est donc beaucoup plus utile de mobiliser le milliard et demi d'euros consacré jusque-là au FRR pour couvrir les besoins de financement actuels des régimes de retraite.

À terme, la reprise de dette s'élèvera donc à 130 milliards d'euros, soit presque exactement le montant transféré à la CADES depuis sa création. Le schéma d'ensemble de reprise des dettes passées et de prise en charge des déficits futurs peut donc être résumé par le tableau ci-après :

Financement des futures reprises de dette sociale

Mesures	Dettes prises en charge (milliards d'euros)
Allongement de la durée de vie de la CADES de 2021 à 2025	Dette « de crise » 2009-2010 : 29,9 <i>dont</i> : – <i>maladie</i> : 16,3 – <i>vieillesse</i> : 1 – <i>famille</i> : 4,7 – <i>accidents du travail</i> : 1,6 – <i>FSV</i> : 6,3
Réduction de niches fiscales et sociales	Dette « structurelle » 2009-2010 : 21,1 <i>dont</i> : – <i>maladie</i> : 5,8 – <i>vieillesse</i> : 14,8 – <i>famille</i> : - 0,3 – <i>accidents du travail</i> : - 0,4 – <i>FSV</i> : 1,2 Déficit 2011 : 14,6 <i>dont</i> : – <i>maladie</i> : 11,6 – <i>famille</i> : 3,0
Actifs du FRR et prélèvement social sur des produits du capital	Déficits vieillesse et FSV 2011-2018 : 62,0

3. Les dispositions du projet de loi organique

Le texte du Gouvernement traduit principalement un objectif : édifier le cadre juridique permettant à la CADES de reprendre les dettes existantes et futures, et ce sans majorer la CRDS, les dispositions d'ordre plus spécifiquement financier étant incluses dans les prochains projets de loi de finances et de financement. Il améliore, en outre, l'information du Parlement sur la reprise de dette et, plus généralement, sur la dette proprement dite. Il comporte enfin, à titre secondaire, diverses dispositions de « toilettage » des textes.

a) Assurer les conditions de la reprise de dette

L'article 1^{er} modifie l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui, dans sa rédaction actuelle, dispose que tout nouveau transfert de dette à la CADES doit être accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse, permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

Le 1^o de l'article 1^{er} prévoit que l'allongement de la durée de vie de la CADES puisse également être évité par le transfert d'actifs à son profit, ce que le texte en vigueur n'autorise pas explicitement. En fin de période, c'est-à-dire en 2024, la propriété des actifs résiduels du FRR, dont le montant est évalué à 10 milliards d'euros, pourra ainsi être transférée à la CADES. Si cette faculté de transfert de propriété est donc ouverte, rien n'interdira cependant au FRR de vendre ses actifs, dont le produit sera alors affecté à la CADES.

Le 2^o de l'article 1^{er} constitue la disposition-clef du présent projet de loi organique : il prévoit que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011

pourra mettre en place des transferts de dette dérogeant à la règle énoncée par l'article 4 *bis* de l'ordonnance de 1996. Il permet donc un allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale, pour une durée maximale de quatre ans, correspondant à la reprise des 34 milliards d'euros de « dette de crise ».

Le 3° de l'article 1^{er} applique à cet allongement dérogatoire le mécanisme d'appréciation de la durée d'amortissement actuellement prévu pour les reprises de dette : ce sont donc les éléments présentés par la CADES dans ses estimations publiques qui permettront d'apprécier l'évolution de la durée d'amortissement.

b) Améliorer l'information du Parlement

Le 2° de l'article 1^{er} assortit la dérogation permettant d'allonger la durée d'amortissement de la dette sociale d'une justification du respect de cette durée, qui devra être fournie par l'annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le **b du 2° de l'article 2** dispose, par ailleurs, que le rapport (annexe A de la loi de financement) 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, prévu au II de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, comprend 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. Cette innovation répond à une double préoccupation :

– améliorer l'information du Parlement sur des opérations appelées à prendre une plus grande importance dans les années à venir ;

– combler une lacune mise en lumière par la Cour des comptes, qui estime en effet que les passifs portés par la CADES ne sont exposés ni dans le cadre du projet de loi de finances, ni dans celui du projet de loi de financement.

Enfin, le **b du 1° de l'article 2** prévoit que la Cour des comptes produira un avis sur la cohérence de ce futur tableau patrimonial, comme elle le fait déjà chaque année dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (RALFSS) pour les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos figurant en loi de financement en vertu du 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. L'**article 3** complète le dispositif, en effectuant la coordination requise à l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières, relatif au RALFSS, tandis que l'**article 4** précise que le premier tableau patrimonial ne sera présenté que dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

c) « Toiletter » les textes en vigueur

Le **a du 1° de l'article 2** complète les dispositions du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale qui omettent actuellement d'inclure les organismes concourant au financement de la dette sociale ou à la mise en réserve de recettes au profit des régimes sociaux – c'est-à-dire respectivement la CADES et le FRR – parmi les organismes pouvant faire l'objet de dispositions entrant dans le domaine facultatif des lois de financement.

Le **3° de l'article 2** modifie par ailleurs l'article L.O. 111-6 du même code, qui fixe actuellement comme date limite du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année le 15 octobre ou, si cette date est un jour férié, le premier jour ouvrable qui suit. Le 15 octobre ne pouvant être un jour férié, mais pouvant en revanche être un dimanche, le présent projet de loi organique propose opportunément de substituer « *dimanche* » à « *jour férié* ».

Enfin, le **4° de l'article 2** tire les conséquences, à l'article L.O. 111-7 du code de la sécurité sociale, de la récente réforme de la Constitution et des Règlements des Assemblées, la procédure d'urgence, de droit pour l'examen des projets de loi de financement, ayant été remplacée par la procédure accélérée.

4. Les modifications apportées par le Sénat au projet de loi organique

Le Sénat a apporté trois types de modifications ou compléments au texte du Gouvernement, instituant des garanties de respect de la durée d'amortissement de la dette sociale, réformant la composition de son conseil d'administration et portant sur l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM).

a) La garantie du respect de la durée d'amortissement de la dette sociale

La commission des affaires sociales du Sénat n'ayant pas dissimulé ses réticences à la dérogation à la règle fixée par la LOLFSS en matière de reprise de dette par la CADES, elle a souhaité encadrer cette dérogation au moyen de deux dispositifs distincts.

D'une part, le **2° de l'article 1^{er}** du projet de loi organique a été complété par l'institution d'une « clause de garantie ». Chaque année, la loi de financement de la sécurité sociale devra donc assurer le respect de la règle organique de non-allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale. Au-delà des seuls engagements du Gouvernement, cette disposition vise à s'assurer que le montant de 3,2 milliards d'euros de recettes affecté à la CADES, équivalent au produit de 0,26 point de CRDS nécessaire à la reprise de 34 milliards d'euros de dette (à savoir 20 milliards d'euros au titre de 2009 et 2010, 14 milliards d'euros au titre de la maladie en 2011), soit garanti non seulement en 2011 mais au cours des exercices suivants, de telle sorte que la durée d'amortissement ne soit effectivement pas accrue. En effet, comme on l'a déjà vu, certaines de ces recettes,

ne présentent pas de caractère pérenne, voire disparaîtraient purement et simplement après 2012.

Votre Rapporteur estime toutefois que les textes organiques obligent d'ores et déjà le législateur à assurer des recettes de nature pérenne à la CADES et que le Conseil constitutionnel pourrait donc considérer qu'un dispositif ne lui assurant pas de telles recettes serait susceptible d'être censuré.

D'autre part, le **4^o de l'article 1^{er}** institue une « clause de retour à meilleure fortune ». Il s'agit de permettre explicitement la possibilité de revenir sur l'allongement de la durée d'amortissement. Autrement dit, l'échéance de la CADES reviendrait à 2021, et non plus 2025, « *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* ». Dès lors, la loi de financement de l'exercice suivant devra contribuer « *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* ».

b) La réforme de la composition du conseil d'administration de la CADES

L'**article 2 bis** du projet de loi organique, modifiant l'article 3 de l'ordonnance du 24 janvier 1996, résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par la commission des affaires sociales du Sénat.

Le conseil d'administration de la CADES, dont la loi se borne à préciser qu'il est chargé... d'administrer la caisse, est actuellement composé de six membres nommés par décret : un président, choisi en raison de sa compétence, trois représentants du ministre de l'économie et des finances et deux représentants du ministre chargé de la sécurité sociale. Il est « assisté » par un comité de surveillance qui comprend notamment des membres du Parlement, des représentants des conseils d'administration des organismes nationaux du régime général et du Régime social des indépendants (RSI) ainsi que le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Sa composition passerait de six à quatorze membres, répartis comme suit :

– le président demeurerait une personnalité choisie en raison de sa compétence ;

– les représentants des ministres demeureraient au nombre de cinq, à savoir deux au titre de l'économie et des finances, deux au titre de la sécurité sociale et un au titre du budget ;

– huit nouveaux membres feraient leur entrée, à savoir le président et vice-président du conseil d'administration de l'ACOSS, les présidents des conseil ou conseils d'administration de la CNAMTS, de la CNAV et de la CNAF, les présidents de la caisse nationale du RSI et de la caisse centrale de la Mutualité

sociale agricole (MSA) et, enfin, un représentant du conseil de surveillance du FRR choisi par son président parmi les représentants des assurés sociaux ou ceux des employeurs et travailleurs indépendants.

De ce fait, la composition du conseil d'administration se rapprocherait sensiblement de celle du conseil de surveillance. L'extension aux représentants des caisses se justifie par la nécessité d'associer les partenaires sociaux à la gestion de la dette sociale et au suivi de son amortissement. La présence d'un représentant du FRR, quant à elle, peut s'expliquer par l'affectation de ses actifs au financement de la dette sociale.

La conséquence en est toutefois que les représentants de l'État n'y détiendraient plus la majorité des voix, ce qui permettrait de répondre à une réserve exprimée par la Cour des comptes : dans le cadre de la certification des comptes de l'État, elle a en effet estimé à plusieurs reprises qu'il n'apparaissait pas clairement que la CADES relève de la sphère sociale, et non du périmètre des entités contrôlées par l'État.

c) L'exécution et la prévision de l'ONDAM

Le **a du 2° de l'article 2** porte sur le rapport décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général, les prévisions de recettes et de dépenses des organismes concourant au financement de ces régimes ainsi que l'ONDAM pour les quatre années à venir prévu au I de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale (annexe B de la loi de financement). Le Sénat souhaite, en effet, que soient plus explicitement précisées les hypothèses sur lesquelles est construite la prévision d'évolution de l'ONDAM, en faisant apparaître les perspectives d'évolution des dépenses aussi bien que les mesures nouvelles déjà susceptibles d'être identifiées.

Également introduit à l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat, le **c du 2° de l'article 2** porte, quant à lui, sur l'annexe 7 au projet de loi de financement de l'année, dont le champ est actuellement défini de la sorte :

– préciser le périmètre de l'ONDAM et sa décomposition en sous-objectifs ;

– analyser l'évolution, au regard des besoins de santé publique, des soins financés au titre de l'ONDAM ;

– présenter les modifications éventuelles du périmètre de l'ONDAM 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 ;

– préciser les modalités de passage des objectifs de dépenses des différentes branches à l'ONDAM ;

– indiquer l'évolution de la dépense nationale de santé, ainsi que les modes de prise en charge de cette dépense ;

– enfin, rappeler, le cas échéant, l'alerte émise par le comité compétent sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie.

La Cour des comptes a déploré l'absence d'éléments précis, dans cette annexe 7, sur l'exécution de l'ONDAM de l'exercice clos et de l'exercice en cours, qui sont pourtant essentiels afin d'apprécier l'ONDAM de l'exercice suivant. Le Sénat propose donc de remédier à cet état de fait en demandant que l'annexe 7 fournisse des éléments précis sur l'exécution de l'ONDAM de l'exercice clos et de l'exercice en cours ainsi que sur les modalités de construction de l'objectif pour l'année suivante, en détaillant, le cas échéant, les mesures correctrices envisagées.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I.- DISCUSSION GÉNÉRALE

La Commission des affaires sociales examine pour avis, sur le rapport de M. Yves Bur, le projet de loi organique, adopté par le Sénat, relatif à la gestion de la dette sociale au cours de sa séance du mardi 28 septembre 2010.

Un débat suit l'exposé du rapporteur pour avis.

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^{er}, 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 partageons 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^{er} 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 appaivrir 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 Leteurre. 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 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^{er} 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^{er}, 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.

II.- 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

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

*Elle exprime ainsi un **avis favorable à la suppression** de l'article 1^{er}.*

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

Après l'article 1^{er}

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur pour avis, la Commission **rejette** l'amendement AS 2 de M. Jean-Luc Prétel, portant article additionnel après l'article 1^{er} 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 Prével.

M. Claude Leteurre. 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.

AMENDEMENTS EXAMINÉS PAR LA COMMISSION

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

Article 1^{er}

Supprimer l'alinéa 5.

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

Après l'article 1^{er}

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 Prével, 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 Prével, 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 maladies. »

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

Article 1^{er}

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^{er}

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^{er}

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^{er}

Supprimer cet article.

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

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

M. Patrice Ract-Madoux, président

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

M. Raoul Briet, président du conseil de surveillance, et M. Yves Chevalier, membre du directoire du FRR