

N° 345

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 10 mai 2006

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) (1) de la commission des Affaires sociales (2) sur la dette sociale,

Par MM. Alain VASSELLE et Bernard CAZEAU,

Sénateurs.

(1) *Cette mission est composée de : M. Alain Vasselle, président ; M. Bernard Cazeau, vice-président ; MM. Guy Fischer, Bernard Seillier, secrétaires ; MM. Nicolas About, Gérard Dériot, Claude Domeizel, Jean-Pierre Godefroy, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jean-Marie Vanlerenberghe.*

(2) *Cette commission est composée de : M. Nicolas About, président ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, vice-présidents ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, secrétaires ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente, Patricia Schillinger, M. Jacques Siffre, Mme Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhel.*

SOMMAIRE

LA DETTE SOCIALE : PRINCIPALES DONNÉES	5
AVANT-PROPOS	7
I. LA DETTE IDENTIFIÉE : L'INSTRUMENT CADES	11
A. L'AMBITION AFFICHÉE : EN FINIR AVEC LA DETTE	11
B. LA PRATIQUE : UNE DETTE QUI A CONTINUÉ DE S'ACCUMULER JUSQU'EN 2006	11
C. UN AMORTISSEMENT PARASITÉ PAR UN ÉTAT IMPÉCUNIEUX	16
D. UNE GESTION AUTONOME ET EFFICACE	20
II. LA DETTE RENIÉE : LES FONDS FSV ET FFIPSA	23
A. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV)	23
1. <i>Un déficit qui atteindra 5,2 milliards d'euros fin 2006</i>	23
2. <i>Un lourd report de charges sur la Cnav et l'Acoss</i>	25
3. <i>Une situation non conforme au droit (première partie ...)</i>	26
B. LE FONDS DE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES DES NON-SALARIÉS AGRICOLES (FFIPSA)	27
1. <i>Une entité structurellement déficitaire</i>	27
2. <i>Un déficit qui s'accroît de 1,8 milliard d'euros par an en moyenne</i>	29
3. <i>Une situation non conforme au droit (... deuxième partie)</i>	30
III. LA DETTE CACHÉE : LES CRÉANCES DES ORGANISMES SOCIAUX SUR L'ÉTAT – LES REPORTS DE CHARGES DES HÔPITAUX PUBLICS	32
A. LES CRÉANCES DES ORGANISMES SOCIAUX SUR L'ÉTAT	32
1. <i>Une masse de plus de 6 milliards d'euros à fin 2005 : lorsque la sécurité sociale finance la politique de l'emploi...</i>	32
2. <i>Un sort incertain en attendant le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat</i>	37
B. LES REPORTS DE CHARGES DES HÔPITAUX PUBLICS : UNE NÉBULEUSE DIFFICILE À CERNER.....	38
LES CHARGES FINANCIÈRES DUES AUX INSUFFISANCES DE L'ÉTAT	40
IV. LA DETTE VIRTUELLE : LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES DÉFICITS DES DIFFÉRENTES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL À L'HORIZON 2009	42

ANNEXE - LA DETTE SOCIALE DANS LE RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LA DETTE PUBLIQUE, PRÉSIDÉE PAR MICHEL PÉBEREAU, « ROMPRE AVEC LA FACILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE »	45
TRAVAUX DE LA COMMISSION	49
I. AUDITIONS	49
• Audition de M. Michel Pébereau, président du conseil d’administration de BNP-Paribas (<i>mercredi 29 mars 2006</i>)	49
• Audition de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale, de MM. Jean-Luc Tavernier, directeur général, et Alain Gubian, directeur financier, de l’Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et de M. Patrice Ract-Madoux, président de la Caisse d’amortissement de la dette sociale (Cades) (<i>mercredi 12 avril 2006</i>)	57
II. EXAMEN DU RAPPORT	70
• Examen du rapport par la mission	70
• Examen du rapport par la commission.....	77

LA DETTE SOCIALE : PRINCIPALES DONNÉES

I - DETTE TOTALE AU 31 DECEMBRE 2005

Le montant consolidé de la dette sociale française au 31 décembre 2005 atteint **91 milliards d'euros** (86,8 milliards après acquittement partiel en janvier 2006). Il comprend **une dette certaine, en cours d'amortissement (la dette reprise par la Cades)**, les **soldes comptables cumulés** négatifs des différentes branches du régime général et du Ffipsa (fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles) formant **une dette certaine mais ne faisant pas l'objet d'un amortissement** ; enfin, plusieurs séries de **créances** au statut plus ambigu, mais dont l'accumulation exerce, quoi qu'il en soit, une contrepartie négative sur la trésorerie des créanciers (créances de l'Etat au titre des prestations sociales et de la compensation des exonérations de cotisations sociales, créances sur le fonds de solidarité vieillesse-FSV).

(en milliards d'euros)

	Situation au 31.12.2005	Situation au 31.12.2005 après versements de janvier 2006 à rattacher à 2005 et années antérieures
1. Dette restant à amortir par la Cades	73	73
2. Soldes négatifs cumulés du régime général non repris par la Cades (en 2005)	3,6	3,6
3. FSV (soldes négatifs cumulés)	3,7	3,7
4. Ffipsa (soldes négatifs cumulés)	4,6	2,1
5. Créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat	6,1	4,4
6. TOTAL	91	86,8

II - PROJECTION DE LA DETTE AU 31 DECEMBRE 2009

La dette sociale atteindrait **105,7 milliards d'euros** fin 2009.

La date du 31 décembre 2009 correspond au terme de la projection quadriennale contenue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 et l'exercice 2009 est celui qui doit voir le retour à l'équilibre des comptes de la branche maladie.

Les mêmes catégories de montants sont reprises, sauf celle relative aux créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat pour lesquelles il n'existe pas de projection.

(en milliards d'euros)

	Situation au 31.12.2009	Variation par rapport au 31.12.2005
1. Dette restant à amortir par la Cades	69,2	- 3,8
2. Soldes négatifs cumulés du régime général	18,9	+ 15,3
3. FSV (soldes négatifs cumulés)	8,2	+ 4,5
4. Ffipsa (soldes négatifs cumulés)	9,4	+ 4,8
5. TOTAL	105,7	+ 20,8*

* Par rapport à 91 (Total 31/12/2005) - 6,1 (ligne « Créances de la sécurité sociale sur l'Etat ») = 84,9

III - REPORTS DE CHARGES DES HÔPITAUX PUBLICS

Les reports de charges bruts sur les budgets des hôpitaux publics atteindraient environ **500 millions d'euros** en 2005.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE SUR LES TABLEAUX DE LA DETTE SOCIALE

1. Les champs couverts par les différentes lignes ne sont pas complètement homogènes : la ligne 5 du tableau du I recouvre les créances détenues par l'ensemble des régimes de base sur l'Etat, ce qui correspond au périmètre de l'article 17 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale qui prévoit l'obligation de transmission au Parlement de ces données, alors que les autres lignes ne recouvrent que des montants afférents au seul régime général et au Ffipsa. Le choix de restreindre le champ d'investigation sur ces lignes procède d'un souci réaliste lié à la fois à l'existence d'une information disponible (qui n'est pas toujours accessible pour les autres régimes) et au fait que l'essentiel des problèmes de dettes et de déficits se concentre à l'intérieur du périmètre régime général-Ffipsa. Au surplus, le poids relatif du régime général parmi les créanciers de l'Etat au titre des exonérations et prestations sociales est très nettement prédominant, représentant 82 % à 85 % du total.

2. Les lignes « soldes négatifs cumulés du régime général » ne comportent que le cumul des résultats de 2005 et des années suivantes. En toute rigueur, il aurait fallu présenter ces lignes en tenant compte des éventuels reports à nouveau créditeurs inscrits aux bilans des caisses nationales.

Dans le cadre de ses investigations, la mission n'a pas pu constater d'identité certaine entre la somme des résultats cumulés de la Cnav, de la Cnaf et de la Cnam-AT depuis 1998¹, d'une part, et les reports à nouveau figurant aux bilans des caisses, d'autre part. Par précaution, elle a donc préféré s'en tenir aux données 2005, seuls chiffres cohérents qu'elle puisse présenter aujourd'hui.

3. Par convention, la mission n'a pas retenu dans le périmètre de son étude les résultats cumulés du fonds de réserve des retraites (FRR).

4. Enfin, la dette restant à amortir par la Cades à fin 2009 incorpore une reprise de dette de la Cnam de 6,7 milliards d'euros pour 2006, correspondant au plafond autorisé par la loi. Le chiffre de 69,2 milliards d'euros est celui donné par la Cades. Dans la mesure où le montant effectif du déficit de la branche maladie serait plus faible (6,1 milliards d'euros prévus par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006), l'amortissement restant devrait lui-même être moins élevé et le total de la dette au 31 décembre se rapprocher de 105 milliards d'euros, au lieu du montant de 105,7 affiché dans le tableau. **C'est cette évaluation de 105 milliards d'euros (arrondis) qui a été conservée dans la suite du rapport.**

¹ Date à laquelle la Cades a repris les soldes cumulés négatifs de l'ensemble des branches. La reprise de 2004 ne concernait que la branche maladie.

Mesdames, Messieurs,

Première étude de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) mise en place au sein de la commission des Affaires sociales en janvier 2006, ce rapport sur la dette sociale se veut emblématique des travaux que cette nouvelle structure entend mener.

Il approfondit un sujet aux contours relativement techniques, mais d'importance cruciale pour l'avenir de la sécurité sociale, tout en portant une appréciation sur la façon dont le Gouvernement gère ce dossier difficile.

De fait, ce rapport a pour ambition de proposer un tableau aussi précis que possible du champ couvert par la dette sociale, d'exposer son caractère excessif, de faire prendre conscience de perspectives d'évolution inquiétantes et de montrer les enjeux d'une bonne gestion de cette dette.

Il s'inscrit dans le prolongement du rapport Pébereau sur la dette publique¹ qui a mis en exergue tant l'ampleur que la situation préoccupante d'un endettement atteignant globalement 1.100 milliards d'euros à la fin de 2005, et dont le grand mérite est d'ailleurs d'avoir su créer une prise de conscience de la situation dans l'opinion publique.

La dette sociale n'est qu'une partie de cet ensemble, dont elle constitue moins de 10 %.

Sa difficulté d'appréhension tient à deux facteurs : d'une part, elle comporte des facettes variées, ce qui en rend la consolidation singulièrement délicate ; d'autre part, elle est en grande partie méconnue alors même que la plupart de ses composantes se chiffrent en milliards d'euros.

¹ *Les principales observations du rapport de Michel Pébereau « Rompre avec la facilité de la dette publique » portant sur la dette sociale figurent en annexe du présent rapport.*

Néanmoins, après analyse des divers éléments de cette dette, la Mecss a tenté d'en opérer la consolidation. Les calculs auxquels elle a procédé conduisent à l'estimer à **91 milliards d'euros au 31 décembre 2005**, montant comprenant les créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat. Une projection raisonnable permet de chiffrer la dette sociale à **environ 105 milliards d'euros à la fin de 2009**, hors créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat, dont l'évolution peut difficilement être extrapolée. A périmètre identique, la progression apparaît rapide, de l'ordre de 20 % à 25 % en quatre ans.

Ces données conduisent la mission à formuler un certain nombre de remarques :

- **le montant de la dette sociale est excessif et ne saurait continuer à se renouveler indéfiniment**, sauf à nous infliger le châtimeut de Sisyphe éternellement condamné à reconduire ses efforts : il convient en effet de rappeler que, par nature, les dépenses sociales ne peuvent ni ne doivent être reportées sur les générations futures ;

- pour autant, force est de constater que **les principales branches du régime général** affichent des soldes négatifs dans l'attente du rendez-vous de 2008 sur les retraites et d'un retour à l'équilibre qui n'est prévu pour la branche maladie qu'à l'horizon 2009, voire au-delà pour la branche famille ; **près des trois quarts de la dérive de la dette sociale entre 2005 et 2009** (plus de 15 milliards d'euros sur plus de 20 milliards d'euros) **seraient dus à ces soldes** ;

- si la gestion de la dette portée par la Cades, Caisse d'amortissement de la dette sociale, est satisfaisante, malgré le contexte difficile dans lequel elle intervient - il restait 73 milliards d'euros d'emprunts à amortir fin 2005 -, il faudra attendre au delà de 2009 pour que les dépenses d'amortissement dépassent les charges d'intérêt ; en tout état de cause, **la Mecss refuse une fois pour toutes la facilité qui consiste à rouvrir la Cades pour organiser le refinancement d'une nouvelle dette de la sécurité sociale** ;

- **la responsabilité de l'Etat est entière dans la dégradation de la situation** : l'heure de vérité a déjà sonné pour le **fonds de solidarité vieillesse (FSV)** et le **fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa)** dont l'Etat doit juridiquement garantir l'équilibre financier ; or, le solde négatif de ces deux fonds - respectivement 3,7 milliards et 4,6 milliards d'euros fin 2005 - va bientôt dépasser la moitié de leurs recettes : cette situation n'est plus soutenable et des solutions devront être rapidement trouvées ;

- de même, l'Etat continue à maintenir **une dette élevée à l'égard des organismes de sécurité sociale** - 6,1 milliards d'euros fin 2005 - pourtant eux-mêmes en situation difficile, produisant ainsi des charges financières substantielles pesant sur la trésorerie de ces organismes ; cette situation reflète notamment l'habitude prise par les gouvernements successifs de faire financer une partie de leur politique de l'emploi par la sécurité sociale ;

- sans la dette cumulée du FSV et les créances des organismes sociaux sur l'Etat, **le solde de trésorerie de l'Acos, Agence centrale des organismes de sécurité sociale, aurait été positif d'environ 3 milliards d'euros** au 1^{er} janvier 2006, alors qu'il dépasse 6 milliards d'euros de déficit ;

- **l'établissement du bilan d'ouverture des comptes de l'Etat au 1^{er} janvier 2006** devrait permettre de clarifier un certain nombre d'éléments : il conviendra que les créances sur l'Etat du FSV, du Ffipsa et des organismes de sécurité sociale y soient correctement inscrites ;

- **des points d'opacité persistent : c'est le cas, par exemple, de la dette des hôpitaux publics** - 500 millions d'euros de reports de charges estimés -, une question qui sera approfondie lorsque la commission des Affaires sociales aura reçu, fin mai 2006, les conclusions de l'enquête demandée à la Cour des Comptes sur le contrôle budgétaire et comptable à l'hôpital dans le cadre de la tarification à l'activité.

A travers ce rapport, la Mecss a essentiellement voulu **établir un état des lieux** et **tirer la sonnette d'alarme**. Elle considère en effet que des mesures doivent être prises pour résorber, à terme, l'endettement social de notre pays et, dans l'immédiat, empêcher son aggravation et se prémunir ainsi contre le risque de voir les générations futures assumer les conséquences des défaillances passées.

I. LA DETTE IDENTIFIÉE : L'INSTRUMENT CADES

A. L'AMBITION AFFICHÉE : EN FINIR AVEC LA DETTE

L'apparition d'un déséquilibre persistant des finances sociales a justifié la mise en place, à l'automne 1995, d'un plan de sauvegarde ambitieux, par le gouvernement d'Alain Juppé, comprenant un important volet de refinancement de la sécurité sociale.

Les modalités d'amortissement de la dette sociale ont ainsi été fixées par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 qui a créé la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), dont la mission initiale était d'apurer les déficits cumulés par le régime général, les autres éléments du Plan Juppé ayant pour objectif d'empêcher que de nouveaux besoins de financement n'apparaissent à l'avenir.

Comme votre commission l'a souligné dans un précédent rapport de 2003 sur la Cades¹, la mise en place de cette structure avait une « *vertu pédagogique* » pour le contribuable que n'aurait sans doute pas eue la consolidation de la dette sociale avec la dette de l'Etat. Le choix d'une structure *ad hoc* et transitoire avait pour principale fonction d'afficher un refus définitif de la dérive, jusqu'alors constatée, des comptes sociaux.

B. LA PRATIQUE : UNE DETTE QUI A CONTINUÉ DE S'ACCUMULER JUSQU'EN 2006

En pratique, l'ordonnance fondatrice de 1996 a été complétée par divers textes postérieurs qui ont élargi la mission de la Cades au financement et à l'extinction de la dette cumulée du régime de la sécurité sociale pour les exercices 1994 à 2006.

Les données relatives à la dette traitée par la Cades sont les suivantes :

Montant arrondi de la dette reprise par la Cades depuis sa création en 1996 (au 31 décembre 2005) :

102 milliards d'euros

Montant arrondi de la dette amortie au 31 décembre 2005 :

29 milliards d'euros

Montant arrondi de la dette restant à amortir au 31 décembre 2005 :

73 milliards d'euros

¹ Rapport d'information (n° 248 – 2002/2003) fait au nom de la commission des Affaires sociales sur la situation de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) par Alain Vasselle - pages 12-13.

La genèse de la dette de 102 milliards d'euros est complexe :

- **La mission initiale** de la Cades était d'apurer, sur une durée de treize ans et un mois (jusqu'à 2009), la dette cumulée du régime général de la sécurité sociale, soit **20,886 milliards d'euros** : 18,3 milliards d'euros correspondant au financement des **déficits des exercices 1994 et 1995** et 2,6 milliards d'euros au titre du financement du **déficit prévisionnel de 1996**, cette dernière somme représentant elle-même la partie des déficits antérieurs à 1993 non apurée à fin 1995 par le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La Cades devait également verser **0,457 milliard d'euros** à la caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles, la **Canam**, pour couvrir ses **déficits de 1995 et 1996**.

La Cades devait enfin verser une **soulte** de 1,906 milliard d'euros par an à l'Etat, pendant douze ans, au titre du remboursement de **la dette** de 16,77 milliards d'euros (110 milliards de francs), **contractée par l'Acoss** et reprise, fin 1993, par l'Etat dans la loi de finances pour 1994. Sur la base d'un taux actuariel de 6,10 %, le montant repris par la Cades s'élevait originellement à 24,773 milliards d'euros.

Toutefois, les lois de finances pour 2001 et 2002 ont modifié l'échéancier de versement de la soulte annuelle apportée par la Cades à l'Etat : 1,852 milliard d'euros en 2001¹, puis quatre versements de 3 milliards d'euros en 2002, 2003, 2004 et 2005. Le service de la dette mise à la charge de la Cades a ainsi finalement été ramené de 24,773 milliards d'euros à **23,38 milliards d'euros**.

La Cades a effectivement achevé les versements afférents à cette dette spécifique au 31 décembre 2005.

- Au 1^{er} janvier 1998, la mission de la Cades a été étendue au refinancement de la **dette cumulée par les quatre branches auprès de l'Acoss depuis le 1^{er} janvier 1996** (11,4 milliards d'euros de dette cumulée au titre des exercices 1996 et 1997 s'ajoutant aux 2,6 milliards d'euros déjà financés par la Cades en 1996) et au refinancement du déficit prévisionnel de l'exercice 1998, soit un montant total de **13,263 milliards d'euros**.

En conséquence, la durée de vie de la Cades a été rallongée de cinq ans (de 2009 à 2014).

¹ La réduction de la soulte pour 2001 était justifiée par la compensation partielle pour la Cades de la mesure d'exonération de la CRDS décidée en loi de finances pour 2001.

• Les lois de financement de la sécurité sociale pour 2003 et pour 2004 ont ensuite prévu la **reprise par la Cades de la dette du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (Forec)** à l'égard des organismes de sécurité sociale. La Cades a, en effet, été invitée à se substituer à l'Etat pour rembourser, en 2003 et 2004, la créance détenue depuis 2000 par les organismes de sécurité sociale sur le Forec, fonds centralisant les recettes destinées à compenser pour le compte de l'Etat les exonérations de cotisations sociales décidées dans le cadre de la mise en place des trente-cinq heures.

La Cades a ainsi versé, le 1^{er} avril **2003**, une somme globale de **1,283 milliard d'euros**, dont :

- 1.097 millions d'euros à l'Acoss au profit de la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (Cnam), de la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la Caisse nationale de l'assurance vieillesse des travailleurs salariés (Cnav) ;

- 171 millions d'euros à la Caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) ;

- 10,5 millions d'euros à la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ;

- 2,1 millions d'euros à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;

- 1,8 million d'euros à l'établissement national des invalides de la marine (Enim).

La Cades a ensuite versé, le 1^{er} avril **2004**, le reliquat de la créance des organismes de sécurité sociale sur le Forec, soit une nouvelle somme de **1,097 milliard d'euros** au profit de la Cnam, de la Cnaf et de la Cnav.

• Enfin, la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie a prévu que la couverture des **déficits cumulés de la branche maladie du régime général arrêtés au 31 décembre 2003¹** et du **déficit prévisionnel au titre de l'exercice 2004** serait assurée par des transferts de la Cades à l'Acoss à hauteur de 10 milliards d'euros le 1^{er} septembre 2004 et dans la limite de 25 milliards d'euros au plus tard le 31 décembre 2004, soit un total de **35 milliards d'euros**.

¹ Comme la commission l'a souligné à plusieurs reprises, une partie de ces déficits n'était pas attribuable à la branche maladie, mais était due à la modification des périmètres de ressources et de dépenses consécutive à la mise en place du Forec, de la couverture maladie universelle ou de l'allocation d'autonomie. Pour une analyse du préjudice financier subi par la sécurité sociale et imputable au financement des trente-cinq heures, lire : Rapport n° 424 (2003-2004) fait au nom de la commission des Affaires sociales, par Alain Vasselle sur le projet de loi relatif à l'assurance maladie – Tome I, pages 197-198.

La couverture des **déficits prévisionnels de la même branche au titre des exercices 2005 et 2006** devait en outre être assurée par des transferts de la Cades à l'Acoss, dans la limite de **15 milliards d'euros**.

Les montants et les dates des versements correspondants devaient être fixés par décret, après avis du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Fin 2004, la Cades a versé le total maximal prévu, soit 35 milliards d'euros¹, sur la base d'une lettre de Nicolas Sarkozy et Philippe Douste-Blazy, alors respectivement ministre de l'économie et des finances et ministre de la santé, qui précisait qu'une régularisation interviendrait au cours de l'année 2005, une fois connus les chiffres définitifs de 2004.

Courant 2005, la direction de la sécurité sociale a constaté un trop-perçu de 1,69 milliard d'euros.

Un décret² a alors été élaboré, après avis du secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale :

- établissant le montant exact du déficit cumulé réellement constaté à 33,31 milliards d'euros et, par voie de conséquence, le trop-perçu par rapport aux 35 milliards d'euros versés fin 2004 à 1,69 milliard d'euros ;

- fixant à 8,3 milliards d'euros le montant prévisionnel du déficit de la branche maladie pour 2005 ;

- précisant qu'en conséquence le versement de la Cades pour **l'exercice 2005** s'élèverait à **6,61 milliards d'euros** (8,3 – 1,69).

Le montant de 1,69 milliard d'euros a donc été imputé sur la somme de 15 milliards prévue pour la couverture des déficits 2005 et 2006. Le reste de cette somme, soit 13,31 milliards d'euros, se décompose dorénavant en 6,61 milliards versés à fin 2005 et 6,7 milliards qui pourront être versés en octobre 2006.

Par précaution, la Cades a cependant inscrit le montant de 1,69 milliard en « Hors Bilan Sécurité sociale », estimant que le texte de la loi de 2004 (qui a fixé à 15 milliards d'euros le plafond des transferts de la Cades à l'Acoss pour les deux exercices 2005 et 2006) prime sur celui du décret.

¹ 10 milliards d'euros, le 1^{er} septembre 2004

7 milliards d'euros, le 11 octobre 2004

9 milliards d'euros, le 9 novembre 2004

9 milliards d'euros, le 9 novembre 2004

² Décret n° 2005-1255 du 5 octobre 2005 fixant les modalités de la reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale du déficit prévisionnel de la branche maladie du régime général pour l'exercice 2005 (paru au Journal officiel du 6 octobre 2005).

L'historique des reprises de dettes est synthétisé dans le tableau suivant :

Reprises de dettes par la Cades depuis l'origine

(en milliards d'euros)

Année	Nature de la dette reprise	Montant
1996	Déficits cumulés des exercices 1994 et 1995 et déficit prévisionnel 1996 du régime général	20,886
	Déficits 1995 et 1996 de la Canam	0,457
	Emprunt Acoos, repris par l'Etat en 1994	23,380
1998	Déficits cumulés du régime général depuis 1996 (après déduction de la fraction déjà prise en charge en 1996) et déficit prévisionnel de 1998	13,263
2003	Dette du Forec (première moitié régime général et autres régimes)	1,283
2004	Dette du Forec (deuxième moitié régime général)	1,097
	Déficits cumulés de la branche maladie du régime général au 31 décembre 2003 et déficit prévisionnel 2004	35,000
2005	Déficit prévisionnel de la branche maladie en 2005 (Compte tenu d'une « avance » de 1,69 milliard d'euros prélevée sur la somme de 35 milliards d'euros mentionnée à la ligne précédente)	6,610
TOTAL		101,976 soit 102 (arrondi)

Dans le cadre législatif en vigueur, le montant de la dette reprise par la Cades devrait atteindre son maximum et se stabiliser en octobre 2006, avec le versement du reliquat de la somme de 15 milliards d'euros¹ fixée par la loi du 13 août 2004 pour la couverture des déficits de la branche maladie de 2005 et 2006, soit **6,7 milliards d'euros**.

La dette reprise atteindrait alors, au 31 décembre 2006 :

108,7 milliards d'euros²

Ce montant diffère de celui de la dette votée (110,366 milliards d'euros) de 1,69 milliard d'euros, montant correspondant lui-même à la différence entre la somme de 35 milliards d'euros initialement prévue pour la

¹ En fait, 13,31 milliards d'euros, compte tenu de l'avance de 1,69 milliard d'euros prélevée sur le premier acompte de 35 milliards destiné à la couverture des déficits antérieurs.

² 108,676 exactement.

couverture des déficits de 2004 et des années antérieures pour la branche maladie et le montant effectif de ce déficit qui a atteint 33,31 milliards d'euros.

Ces données provisoires doivent elles-mêmes être considérées avec précaution :

- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 a fixé à 6,1 milliards d'euros le montant du déficit de la branche maladie du régime général ; en outre, le ministre de la santé, Xavier Bertrand, a indiqué, lors de sa conférence de presse du 22 mars dernier que le déficit de cette branche pour 2005 s'établissait finalement à 8 milliards d'euros, au lieu des 8,3 milliards initialement annoncés devant la commission des comptes de la sécurité sociale ; on ne peut donc exclure que le versement que la Cades serait amenée à opérer en octobre prochain soit d'un montant inférieur au plafond de 6,7 milliards d'euros ;

- en sens opposé, le président de la Cades auditionné par la mission, Patrice Ract-Madoux, n'a pas tort de faire observer qu'une interprétation stricte du texte de l'article 76 de la loi sur l'assurance maladie du 13 août 2004 peut imposer à la Caisse de verser la totalité du montant de 15 milliards prévu pour la couverture des déficits de 2005 et 2006, nonobstant les dispositions du décret du 5 octobre 2005 qui avait abaissé ce plafond à 13,31 milliards d'euros pour tenir compte du trop-versé sur l'opération de couverture des déficits des années antérieures ; en cas de dérapage accidentel des dépenses de santé, on ne peut donc exclure que le plafond initialement envisagé de 15 milliards soit atteint, portant ainsi la dette effectivement reprise par la Cades au même niveau que celui de la dette votée, soit 110,4 milliards d'euros.

C. UN AMORTISSEMENT PARASITÉ PAR UN ÉTAT IMPÉCUNIEUX

L'estimation de la dette amortie par la Cades est, au 31 décembre 2005, d'environ 29 milliards d'euros (29,263 exactement).

Selon les prévisions de la Caisse, ce montant atteindrait 39,5 milliards d'euros en 2009, année initialement prévue, dans l'ordonnance de 1996, pour constituer le terme de l'activité de la Cades. **Au 31 décembre 2009, toutes choses égales par ailleurs, la dette restant à rembourser s'élèverait encore à 69,2 milliards d'euros.**

Dans sa rédaction initiale, l'ordonnance de 1996 prévoyait un apurement de la dette sociale sur treize ans et un mois, soit jusqu'en 2009.

La réouverture de la « boîte » Cades, une première fois en 1998, a conduit à repousser à 2014 l'horizon de la fin des remboursements.

La loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie précitée a fait disparaître ce terme, le remplaçant par une formule prévoyant prudemment que la Caisse restera en place « jusqu'à l'extinction » de ses missions d'apurement de la dette sociale.

Le tableau ci-après permet de visualiser les conséquences résultant d'une part de l'instrumentalisation de la Cades au profit de la gestion budgétaire de l'Etat, d'autre part de l'élargissement continu des missions dévolues à la Caisse, au cours de ses dix premières années d'existence.

Affectation des ressources de la Cades

(en millions d'euros)

Années	Ressources (CRDS + Immobilier) (1)	Versements (Etat-Séc.sociale) (2)		Intérêts versés (3)	Résultat (4)	Fraction des ressources affectable aux amortissements (4)/(1) en %
1996	3.211	1.906		1.024	- 179	s.o.
1997	3.883	1.906		974	1.001	25,8
1998	4.261	1.906		1.586	538	12,6
1999	4.280	1.906		1.524	1.074	25,1
2000	4.504	1.906		1.462	1.138	25,3
2001	4.579	1.852		1.560	1.169	25,5
2002	4.805	3.000		1.433	227	4,7
2003	4.760	Etat S.S.	3.000 1.283	1.432	- 987	s.o.
2004	4.896	Etat S.S.	3.000 1.097	1.554	- 752	s.o.
2005	5.181	3.000		2.548	- 367	s.o.
2006 (p)	5.315	0		3.000	2.315	43,6
2007 (p)	5.501	0		3.150	2.351	42,7
2008 (p)	5.694	0		3.050	2.644	46,4
2009 (p)	5.893	0		2.950	2.943	49,9

Source : Cades

Ce n'est qu'en 2009 que, pour la première fois depuis la création de la Cades, le montant du résultat prévisible, affecté à l'amortissement des emprunts contractés, pourrait équilibrer à peu près le versement des intérêts.

Depuis 1996, le compte de résultat de la Caisse a en effet été grevé par des charges d'intérêt en forte augmentation ainsi que par des versements obéissant à des impératifs définis par l'Etat qui sont venus perturber le bon déroulement de la procédure d'amortissement des emprunts levés par la Cades, provoquant, contre toute logique, une baisse de la part affectée à cet amortissement, alors que cette part aurait dû s'accroître au fil des ans :

- **des charges d'intérêt en forte augmentation** : d'un montant d'environ 1 milliard d'euros par an au début, elles sont passées à environ 1,5 milliard d'euros après la réouverture de 1998, puis à un étiage de

3 milliards d'euros après les dernières réouvertures de 2004-2006 ; cette progression constante ne s'explique que par l'accroissement spectaculaire de la masse d'emprunts à amortir, dans un contexte, rappelons-le, de baisse générale des taux proposés par le marché ;

• **des versements obéissant à des impératifs définis par l'Etat** : le versement d'une soulte totale de 23,38 milliards d'euros au titre du remboursement de l'emprunt contracté par l'Acoss, puis repris à son compte par l'Etat en 1994, s'est traduit en recettes budgétaires, alors que ces remboursements auraient dû en toute rigueur apparaître au bilan de l'Etat en **ressources de trésorerie venant en diminution de la créance de l'Etat** ; quant à la prise en charge par la Cades, à hauteur de 2,38 milliards d'euros, de la dette du Forec à l'égard de la sécurité sociale, elle doit s'analyser ni plus ni moins comme une **opération de débudgétisation**, l'insuffisance de dotations du Forec relevant de la responsabilité pleine et entière de l'Etat qui, en application de l'article 5 de la loi du 25 juillet 1994, aurait dû compenser intégralement les exonérations de charges sociales qu'il avait décidées. Cette opération avait été dénoncée, en son temps, pour ces motifs par votre commission.

Dans le même temps, le champ des ressources affectées au financement de la Cades n'a pas été modifié : contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) d'une part, produits de cession du patrimoine immobilier de la sécurité sociale d'autre part (les derniers immeubles restant à vendre l'ayant été au cours de l'année 2003).

La Cades a ainsi présenté ces trois dernières années des comptes de résultat négatifs : à hauteur de 987 millions d'euros en 2003, de 752 millions d'euros en 2004 et de 367 millions d'euros en 2005. Ces résultats négatifs, dus au cumul brutal de la majoration à 3 milliards d'euros des versements à l'Etat au titre du remboursement de la dette Acoss et de la mise en place des versements au titre de la dette du Forec, ont accru d'autant le besoin de financement de la Caisse et donc son endettement, ce qui ne peut en aucun cas être considéré comme une marque de bonne gestion. Un Etat moins impécunieux aurait pu et dû s'en tenir à un plan de charges qui n'accroissait pas encore le recours de la Cades à l'emprunt.

Un terme semble cependant devoir être mis à la « fuite en avant » reflétée, ces dernières années, par l'élargissement sans fin des missions de la Cades, avec l'adoption de l'article 20 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale modifiant l'ordonnance fondatrice de 1996. Cet article dispose, en effet, que **« 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 »**.

Ces dispositions ont été déclarées comme étant de nature organique par le Conseil constitutionnel dans sa décision du 29 juillet 2005, une décision qualifiée d'historique par votre commission, le Conseil ayant

clairement souligné le souci du législateur organique de ne pas reporter les charges de la solidarité sociale sur les générations futures.

Cette jurisprudence interdit en outre un éventuel contournement de l'obligation forte instituée par la disposition précitée et finit d'en faire un mécanisme réellement contraignant pour le Gouvernement.

D'autre part, toujours en application de la loi organique du 2 août 2005 précitée, **l'objectif annuel d'amortissement de la dette gérée par la Cades fait dorénavant partie des dispositions devant figurer obligatoirement dans la loi de financement de la sécurité sociale.**

De fait, le compte de résultat de la Cades pour 2006 devrait être à nouveau positif et permettre, pour la première fois, d'affecter plus de 40 % de la ressource au financement de l'amortissement : le dernier versement au titre de la soulte de 23,38 milliards d'euros de la dette Acoss de 1993 a été acquitté en 2005 et le montant des intérêts devrait désormais être à peu près stabilisé avec le dernier versement de la Cades au titre de la couverture du déficit de la branche maladie du régime général.

Amortissement de la dette reprise par la Cades

(en millions d'euros)

Année de reprise de la dette	Dette reprise cumulée	Estimation amortissement de l'année	Estimation amortissement cumulé	Situation nette (Dette restant à rembourser au 31/12 de l'année)
1996	23.249	2.184	2.184	- 21.064
1997	25.154	2.907	5.092	- 20.063
1998	40.323	2.444	7.536	- 32.787
1999	42.228	2.981	10.516	- 31.712
2000	44.134	3.225	13.741	- 30.393
2001	45.986	3.021	16.762	- 29.224
2002	48.986	3.227	19.989	- 28.997
2003	53.269	3.296	23.285	- 29.984
2004	92.366	3.345	26.630	- 65.736
2005	101.976	2.633	29.263	- 72.713
2006 (p)	108.676	2.315	31.578	- 77.098
2007 (p)	108.676	2.351	33.929	- 74.747
2008 (p)	108.676	2.644	36.573	- 72.103
2009 (p)	108.676	2.943	39.516	- 69.160

Source : Cades

Selon les indications fournies par la Cades à la mission, **l'horizon de remboursement médian espéré était, au 1^{er} avril 2006, de dix-sept ans (2023)**. Il existait 5 % de risques de ne pas avoir remboursé avant vingt et un ans (2027) et 95 % de chances que les remboursements soient achevés avant quatorze ans (2020).

D. UNE GESTION AUTONOME ET EFFICACE

Comme l'indiquait le rapport de votre commission du mois d'avril 2003 sur la situation de la Cades, la création de cette caisse était « *l'expression de l'autonomisation de la sécurité sociale* ».

Et, de fait, plusieurs raisons importantes légitimaient le choix de créer cet établissement public :

- **le poids devenu insupportable des déficits sociaux pour le budget de l'Etat**. Rédigé à la demande du Premier ministre en 1994, le rapport du Commissariat du plan sur le financement de la protection sociale précisait qu'en raison de la progression très rapide depuis le début des années 1990 du niveau d'endettement de l'Etat, « *la situation des comptes de celui-ci ne permettait plus aucun transfert* ». Une solution devait donc être trouvée au sein de la sécurité sociale ;

- cette solution avait en outre **une vertu pédagogique** que n'aurait sans doute pas eue la consolidation de la dette sociale avec la dette de l'Etat. Elle permettait ainsi à chaque contribuable d'identifier clairement le fait que le paiement de la CRDS était la contrepartie d'une réalité, « le trou de la sécurité sociale » ;

- elle **s'inscrivait naturellement dans le cadre du plan Juppé consacrant l'autonomie du champ des finances sociales** par rapport à la tutelle du budget de l'Etat. Dans ce cadre, il appartenait donc à la sécurité sociale de faire face, par une recette sociale, à ses propres déficits ; ainsi, chaque année, figurerait en annexe du projet de loi de financement de la sécurité sociale, l'évolution de l'amortissement de la dette afin que l'équilibre voté dans ces lois ne soit pas construit dans l'oubli des dettes passées ;

- elle **présentait enfin un affichage vertueux**, que la création d'un service d'amortissement au sein même de l'Acoss aurait nécessairement contredit, stigmatisant l'entrée de la sécurité sociale, à l'instar de l'Etat, dans une ère de déficit permanent ; **le choix d'une structure *ad hoc* et transitoire avait donc aussi pour fonction d'afficher un refus définitif de la dérive jusqu'alors constatée des comptes sociaux**.

L'ensemble de ces raisons demeurent aujourd'hui. Même s'il apparaît séduisant au premier abord de consolider la dette de la Cades avec celle de l'Etat, comme un récent rapport de la commission des Finances en suggère la possibilité¹, principalement du fait des économies que ce rapprochement permettrait, **le maintien de l'autonomie de la Cades paraît souhaitable.**

En effet la Cades a comme mission principale l'extinction de la dette sociale qu'elle porte alors que l'Agence France Trésor (AFT) est animée par une logique de refinancement sur le long terme. A une logique de stock s'oppose une logique de flux. Cette différence dans les buts poursuivis entraîne par voie de conséquence des différences sensibles dans la gestion des deux dettes.

Ainsi, la Cades a une gestion beaucoup plus diversifiée que l'AFT avec une part importante de dette à court terme compte tenu des conditions favorables du marché (papier commercial 13 %, billets de trésorerie 3 %), une dette à taux variable pour environ 26 % du stock, une dette indexée sur l'inflation pour 21 % et des émissions en devises étrangères (11 % du stock)². Comme l'indique Paul Girod dans son rapport précité, « *elle s'autorise une politique d'émission plus audacieuse, plus risquée, plus opportuniste que l'Agence France Trésor* ».

Néanmoins, en adoptant cette démarche, la Cades met en œuvre une **stratégie de financement rigoureuse qui répond à trois principes intangibles :**

- **la minimisation du coût des financements** : le recours prioritaire aux financements de marché répond à cet objectif ;

- **l'utilisation d'une grande palette d'instruments de marché** : billets de trésorerie, papier commercial euro et dollar américain, crédits syndiqués, financements obligataires, programmes MTN (medium term note) ; ses émissions se font avec flexibilité et avec une grande variété de produits, de maturités et de devises ; cette souplesse permet à la Cades de s'adapter aux besoins des investisseurs et de ne pas introduire de perturbation sur les marchés ;

- **le positionnement de la signature de la Cades** : la Cades a eu dès l'origine la volonté d'émettre des emprunts de référence et de fait, depuis sa mise en place en 1996, elle s'est positionnée comme un émetteur international de tout premier rang bénéficiant d'une notation de grande qualité.

L'ensemble des observateurs s'accorde d'ailleurs à reconnaître le grand professionnalisme de la Cades, malgré sa structure légère.

¹ Rapport d'information (n° 476 - 2004/2005) fait au nom de la commission des Finances par Paul Girod « Pour une gestion consolidée des dettes de l'Etat ».

² Les pourcentages mentionnés retracent la répartition de la dette au 31 décembre 2005.

Au total, l'écart de taux entre les titres émis par la Cades et ceux émis par l'AFT se situe entre six et dix points de base, soit un écart très faible, inférieur à celui constaté pour la dette Unedic. Il représente certes **un surcoût de quelques dizaines de millions d'euros** mais rien ne dit qu'une consolidation avec la dette de l'Etat ne contribuerait pas à accroître le coût de cette dernière, en raison d'une majoration substantielle du besoin de financement de l'Etat.

De réelles synergies existent toutefois entre les deux institutions, se traduisant par l'émission de produits très proches, une coordination forte, des tournées d'investisseurs communes et la présence de l'AFT au conseil d'administration de la Cades.

C'est dans ce contexte qu'à l'initiative de la commission des Finances, l'article 73 de la loi de finances pour 2006 a été adopté. Il autorise le ministre chargé de l'économie et des finances à procéder à des emprunts à long, moyen et court termes, en euros ou en devises, pour le compte de la Cades. Votre commission a pris acte de cette disposition mais s'interroge sur la réelle faisabilité de sa mise en œuvre.

II. LA DETTE RENIÉE : LES FONDS FSV ET FFIPSA

Deux organismes à statut particulier contribuent à l'équilibre financier de la sécurité sociale : le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et le fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa).

L'un et l'autre présentent aujourd'hui la caractéristique d'être affectés par un déficit cumulé au 31 décembre 2005, d'**exactement 3,7 milliards d'euros pour le FSV** et d'**environ 4,6 milliards d'euros pour le Ffipsa**. Au total, **les montants cumulés des deux déficits** ont donc atteint :

environ **8,3 milliards d'euros** au 31 décembre 2005

et devraient s'élever à :

plus de **9 milliards d'euros** au 31 décembre 2006.

Cette situation est permise par l'inaction de l'Etat qui doit pourtant, en droit, assurer l'équilibre budgétaire, année après année, de ces deux structures. Reniées par l'Etat, ces dettes pèsent sur la trésorerie des organismes sociaux et de l'Acoss.

Inquiète de ce déni, votre commission avait d'ailleurs obtenu qu'une séance spécifique du Sénat soit consacrée, le 15 novembre dernier, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, à un débat sur la situation financière des deux fonds, avec la participation du ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, Philippe Bas.

A. LE FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE (FSV)

1. Un déficit qui atteindra 5,2 milliards d'euros fin 2006

Créé par la loi du 22 juillet 1993, le fonds de solidarité vieillesse est chargé du financement des avantages vieillesse à caractère non contributif relevant de la solidarité nationale. Le FSV est un établissement public de l'Etat à caractère administratif, disposant de l'autonomie administrative, budgétaire, financière et comptable.

Depuis 2001, le FSV présente un solde annuel régulièrement déficitaire.

La nature même des ressources dont bénéficie le fonds et des charges qui lui incombent explique une partie des fluctuations qui affectent son résultat annuel. Les unes et les autres sont, en effet, étroitement corrélées à la conjoncture économique : d'un côté, les recettes de contribution sociale généralisée (CSG) sont fortement liées à la progression de la masse salariale ;

de l'autre, le rythme de croissance des charges du FSV est largement fonction des transferts au titre de la validation des périodes de chômage.

La progression des dépenses au titre de la prise en charge des cotisations retraite pour les chômeurs a ainsi été sans commune mesure (+ 31 % entre 2001 et 2004) avec celle des autres prestations versées par le FSV, à savoir les diverses allocations du minimum vieillesse ainsi que les majorations de pensions pour les parents ayant trois enfants et plus.

Un autre facteur de l'instabilité financière qui affecte le FSV réside dans le caractère très fluctuant de la part de la C3S (contribution sociale de solidarité des sociétés) affectée au FSV. La dégradation très forte du solde du fonds entre 2004 et 2005 s'explique ainsi par la diminution du montant de la C3S attribuée au fonds (1,3 milliard d'euros en 2004 et 200 millions d'euros en 2005). Cette évolution s'explique, d'une part, par l'attribution exceptionnelle en 2004 de la C3S (solde 2003 et anticipation du versement du solde 2004), d'autre part, par les besoins accrus des régimes bénéficiaires en priorité de la C3S, en 2005 et 2006 (Canam, Organic et Cancava).

Évolution du solde du FSV

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006
Solde du FSV	- 1.350	- 933	- 639	- 2.005	- 1.493
Solde cumulé du FSV	- 123	- 1.056	- 1.695	- 3.700	- 5.193
Réserves du FSV	+ 1.227	0	0	0	0

Source : Direction de la sécurité sociale

Selon les données fournies par la Direction de la sécurité sociale, les soldes cumulés au 31 décembre 2005 et au 31 décembre 2006 seraient en nette dégradation, avec respectivement **- 3.700 millions d'euros fin 2005** et **- 5.193 millions d'euros fin 2006**.

Sur la base du scénario retenu dans l'annexe B de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 présentant les perspectives financières pluriannuelles des branches et des organismes concourant au financement des régimes de sécurité sociale, le fonds de solidarité vieillesse devrait certes bénéficier de l'amélioration de la conjoncture, se traduisant par une accélération des recettes et par un ralentissement des dépenses au titre de la prise en charge des cotisations de retraite des chômeurs. Son déficit annuel diminuerait notablement, passant du pic de 2005 (2 milliards d'euros) à environ 500 millions d'euros en 2009, ce dernier chiffre, qui apparaît résolument optimiste, reposant lui-même sur des perspectives volontaristes de baisse sensible du chômage.

Prévisions d'évolution du solde du FSV pour la période 2006-2009

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	
Recettes	13,1	13,4	13,9	14,5	Solde cumulé
Dépenses	14,6	14,8	15,0	15,0	
Solde	- 1,5	- 1,4	- 1,1	- 0,5	- 4,5

Source : Annexe B – Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

Le cumul négatif des comptes du FSV atteindrait cependant 4,5 milliards d'euros sur la période 2006-2009, dont 3 milliards d'euros sur la période 2007-2009, montants qu'il faudra ajouter aux soldes cumulés des années antérieures. Le déficit cumulé atteindrait ainsi environ 8,2 milliards d'euros au 31 décembre 2009, soit un montant représentant plus de la moitié des recettes prévues, contre un peu plus du quart, déjà, en 2005.

Cette situation déficitaire a enfin des conséquences dommageables pour le fonds de réserve des retraites (FRR), en principe affectataire du versement de tout ou partie des excédents de l'année précédente du fonds de solidarité vieillesse. Ainsi, en 2000, le gouvernement de Lionel Jospin avait annoncé que sur un objectif de 152 milliards d'euros prévu à l'horizon 2020 pour le financement du FRR, 46 milliards devaient provenir du FSV. A ce jour, 287 millions d'euros ont été versés au FRR au titre du seul exercice excédentaire (année 2000) du FSV.

2. Un lourd report de charges sur la Cnav et l'Acoss

Pour pallier la difficulté de son déficit structurel, le FSV ne dispose pas juridiquement de la faculté d'emprunter. Il a été ainsi conduit à recourir, à compter de 2002, à **un expédient** consistant à honorer intégralement la prise en charge de toutes les prestations, mais à **faire des versements de cotisations au titre de la validation des périodes de chômage la variable d'ajustement de sa trésorerie**. Dans ce cadre, le choix a été fait par le conseil d'administration du FSV de **régler les dettes annuelles les plus anciennes et pour cela de réduire, à due concurrence, les montants des acomptes de l'année**.

En effet, le fonds assure en principe les versements au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs en deux temps : une première fraction à titre prévisionnel et le solde une fois la dépense réelle constatée. En pratique, il a donc été convenu avec les deux régimes bénéficiaires, la Cnav (pour plus de 95 %) et, dans une moindre mesure, la CCMSA, d'écarter les termes des conventions liant le fonds à chacune de ces deux caisses qui prévoient une régularisation des acomptes chômage au plus tard le 31 décembre de l'année

n + 1. Cette régularisation n'intervient plus dorénavant qu'au cours du premier semestre de l'année n + 2.

Concrètement, le FSV a effectué la régularisation chômage 2002, à hauteur de 581 millions d'euros, de manière fractionnée au cours du premier semestre 2004. Par la suite, le solde de régularisation dû au titre de l'exercice 2003 (856 millions d'euros) n'est intervenu qu'au cours du premier semestre 2005, et la régularisation des acomptes 2004 (1,423 milliard d'euros) sera effectuée au cours du premier semestre 2006. Enfin, la régularisation des acomptes 2005, estimée à 2,805 milliards d'euros, est reportée à 2007.

Ce report des opérations de régularisation conjugué au creusement, année après année, du déficit du compte du FSV conduit à réduire progressivement la fraction prévisionnelle versée par le FSV aux régimes de retraite.

En 2006, le conseil d'administration du FSV a inscrit à son compte prévisionnel un montant d'environ 7,7 milliards d'euros au chapitre des prises en charge de cotisations au titre de la validation des périodes de chômage. Ce chapitre étant la variable d'ajustement de la trésorerie du fonds, il sera en pratique amputé du montant du déficit prévisionnel, soit environ 1,5 milliard d'euros. Sur le montant total de 6,148 milliards d'euros restants que le FSV prévoit de verser au régime général et au régime des salariés agricoles au titre de la prise en charge des cotisations des chômeurs, 1,423 milliard d'euros (soit 23 %) sont affectés à l'apurement de la dette 2004, comme indiqué plus haut et le reliquat, soit 4,725 milliards d'euros, doit être versé au titre des « acomptes chômage » de l'année en cours.

Pour l'exercice 2006, ce sont donc près de 3 milliards de moins que les prévisions des besoins des régimes qui leur seront versés au titre de cet exercice. Cette réduction correspond pour partie au règlement du solde 2004, le reste à la part du besoin de financement propre à 2006 qui ne peut être couverte.

Ces retards de versement pèsent sur la trésorerie des régimes et tout particulièrement sur celle du régime général qui doit supporter les charges financières des avances de trésorerie, estimées à 150 millions d'euros pour 2006¹.

3. Une situation non conforme au droit (première partie ...)

Aux termes des dispositions de l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale, les recettes et les dépenses du FSV doivent être équilibrées dans les conditions prévues par les lois de financement de la sécurité sociale.

¹ Voir encadré pages 40-41 pour une analyse des charges induites par les différentes dettes et créances.

Les autorités de tutelle, pour justifier l'absence, dans les dernières lois de financement de la sécurité sociale, de mesures permettant de remédier à la dégradation des comptes du FSV, se fondent sur une interprétation de l'article L. 135-3 selon laquelle le fonds peut afficher un résultat déficitaire, dès lors que le Parlement est correctement informé des modalités de son équilibre financier.

La commission des Affaires sociales a déjà dénoncé cette interprétation laxiste des textes, notamment lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005¹.

Dans son rapport de 2005 sur la sécurité sociale précité², la Cour des comptes souligne elle aussi, une nouvelle fois, le caractère erroné de l'interprétation des ministres de tutelle « *dès lors qu'aucune ressource de trésorerie ne figure dans la liste limitative des ressources du FSV que fixe l'article L. 135-3.* ». La Cour ajoute que « *le texte de la loi ne permet pas une telle interprétation et, en tout état de cause, n'autorise pas le cumul de déficits récurrents, qui plus est croissants.* ».

Interrogée par votre commission, fin 2004, sur cette question, la Cour des comptes avait déjà clairement imputé à l'Etat l'obligation de pourvoir à l'équilibre du FSV, relevant que « *l'obligation d'équilibre du FSV (art. L. 135-3 du code de la sécurité sociale) n'étant plus assurée sur une période aussi longue, et en l'absence de toute proposition de mesure pour redresser la situation, le dispositif juridique en place ne répond plus à l'un de ses objectifs, c'est-à-dire d'éviter la constatation d'une dette directe de l'Etat pour la partie des charges du fonds non couverte par ses produits. Les conséquences doivent donc en être tirées dans la présentation des comptes publics.* ».

B. LE FONDS DE FINANCEMENT DES PRESTATIONS SOCIALES DES NON-SALARIÉS AGRICOLES (FFIPSA)

1. Une entité structurellement déficitaire

L'établissement de gestion du Ffipsa a été créé par l'article 40 de la loi de finances pour 2004 (articles L. 731-1 et suivants du code rural) pour remplacer le Budget annexe des prestations sociales des non salariés agricoles (Bapsa) à compter de 2005.

Cette réforme a été rendue nécessaire par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, le Bapsa ne répondant pas aux critères définis par ce texte en matière de budget annexe.

¹ Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2005, par Alain Vasselle – Tome I : Équilibres financiers généraux et assurance maladie – Lire notamment page 19.

² Page 98.

Le Ffipsa a repris les missions du Bapsa tendant à assurer le financement des prestations sociales des exploitants agricoles.

A l'instar du FSV, le Ffipsa est un établissement public national à caractère administratif, placé sous la tutelle des ministres chargés de l'agriculture, de la sécurité sociale et du budget.

Les comptes du Bapsa étaient tenus, jusqu'à son extinction, en encaissement-décaissement, comme ceux de l'Etat. Le basculement vers le Ffipsa, établissement public, a conduit à établir un compte en droits constatés qui intègre des opérations de trésorerie comme la mensualisation des retraites ou les versements relatifs au mois de décembre effectués en début d'année suivante.

D'emblée, le **bilan d'ouverture du Ffipsa**, au 1^{er} janvier 2005, a fait apparaître **un déficit de près de 3,2 milliards d'euros**, qui reprend le déficit de gestion du Bapsa pour 2004 et reflète les conséquences juridiques du basculement Bapsa vers Ffipsa. Ce déficit résulte des éléments suivants :

- le déficit se rapportant à la gestion courante du Bapsa pour l'exercice 2004, établi en encaissement-décaissement, pour 784,6 millions d'euros ;

- un report de dépenses de dotation globale de 2003 sur 2004 pour 247,3 millions d'euros ;

- le coût de la mensualisation des pensions pour 1,314 milliard d'euros ;

- le résultat excédentaire du Ffipsa à hauteur de 13,76 millions d'euros, le Ffipsa n'étant intervenu, avant le 1^{er} janvier 2005, que pour le financement du remboursement des intérêts de l'emprunt relatif à la mensualisation des pensions ;

- enfin, la prise en compte du passage aux droits constatés pour 858,12 millions d'euros.

Jusqu'en 2004, le statut de budget annexe du Bapsa emportait comme conséquence l'obligation pour l'Etat d'assurer son équilibre par le versement d'une subvention.

Dans son rapport sur la sécurité sociale pour 2005 précité¹, la Cour des comptes estime donc que le déficit apparaissant au bilan d'ouverture du Ffipsa, intégralement issu des comptes du Bapsa pour 2004, correspond bien à une créance de l'Etat.

Cette créance n'a toutefois fait jusqu'à présent que l'objet d'une reconnaissance partielle par l'Etat. L'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005 a, en effet, prévu un **apurement par l'Etat d'une partie de la dette de trésorerie contractée par la CCMSA pour le compte du Bapsa**, à hauteur de **2,5 milliards d'euros**.

¹ Page 101.

Ce transfert de charge, qui a été opéré en date du 6 janvier 2006, a ramené le **déficit au titre de l'exercice 2004** à **environ 700 millions d'euros**.

Pour la suite, on doit relever que l'article L. 731-4 du code rural, issu de la loi de finances pour 2004 instituant le Ffipsa a, en quelque sorte, pérennisé le principe d'un équilibre garanti par l'Etat en prévoyant que « *les recettes du Ffipsa sont constituées, au titre de recettes techniques, d'une dotation budgétaire de l'Etat destinée, le cas échéant, à équilibrer le fonds.* »

Cette interprétation n'est cependant pas validée par la dernière loi de financement de la sécurité sociale, dont l'annexe B précise que « *depuis 2005, et le remplacement du Bapsa par le fonds de financement des prestations sociales agricoles (Ffipsa), le versement par l'Etat d'une subvention d'équilibre n'est plus garantie.* »

Or, en l'absence de recettes externes, le Ffipsa, à l'instar du Bapsa, est structurellement déficitaire. Les cotisations et contributions ne couvrent qu'environ 17 % du total des dépenses du régime. Les recettes de transfert (Cnaf, FSI, FSV) ainsi que celles liées à la compensation démographique représentent 40 % de ce même total. Le besoin de financement restant à couvrir apparaît donc très important, supérieur à 40 %.

La situation s'est encore aggravée, depuis 2004, du fait d'une mutation défavorable de la structure des taxes perçues au profit du Bapsa :

- la ressource de taxe sur la valeur ajoutée qui bénéficiait au budget annexe a été remplacée par l'attribution du produit de la taxe sur les tabacs ; en d'autres termes, on a remplacé un revenu dynamique par une ressource instable et en diminution, grâce aux succès, non contestables dans leur principe, de la politique de santé publique de lutte contre le tabagisme ;

- la C3S n'est plus attribuée au Bapsa/Ffipsa, alors qu'une fraction lui en revenait depuis 1999, pendant les exercices durant lesquels l'Organic et la Cancava, attributaires prioritaires de cette taxe, étaient encore en excédent.

Le **déficit relatif à l'année 2005** s'est ainsi élevé à **1,4 milliard d'euros**.

2. Un déficit qui s'accroît de 1,8 milliard d'euros par an en moyenne

En l'absence de mesures permettant de rétablir l'équilibre financier du fonds, ce déficit, cumulé à celui de 3,2 milliards d'euros constaté à l'ouverture du Ffipsa, a entraîné une aggravation de sa situation de trésorerie qui a atteint un maximum de 4,6 milliards d'euros à fin 2005 et a été ramenée à 2,1 milliards d'euros à la suite de l'opération réalisée le 6 janvier 2006. Ce besoin de trésorerie croissant a été couvert pour le compte du fonds par la CCMSA sous forme d'ouvertures de crédits à court terme consenties, par voie de convention, auprès d'établissements bancaires.

Les plafonds des avances de trésorerie prévus par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2005 et 2006 ont été portés respectivement à 6,2 milliards d'euros et à 7,1 milliards d'euros.

Sur la base des prévisions figurant à l'annexe B précitée de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, **le solde cumulé négatif du Ffipsa** pourrait atteindre, si l'Etat persistait dans son refus d'en assurer l'équilibre, **9,4 milliards d'euros** au 31 décembre 2009 (2,1 milliards pour 2004-2005 et 7,3 milliards pour la période 2006-2009), soit un montant représentant plus des deux tiers des recettes du fonds !

Le déficit s'accroît, en effet, de 1,8 milliard d'euros par an en moyenne.

Prévisions d'évolution du solde du Ffipsa pour la période 2006-2009

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	
Recettes	13,9	13,8	13,8	13,7	Solde
Dépenses	15,6	15,6	15,6	15,7	cumulé
Solde	- 1,8*	- 1,8	- 1,8	- 1,9	- 7,3

*Donnée corrigée (arrondi inexact dans la LFSS)

Source : Annexe B - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

3. Une situation non conforme au droit (... deuxième partie)

Là encore, comme pour le FSV, cette situation n'est pas soutenable à moyen terme sur le plan financier et n'est, de surcroît, pas conforme au droit.

Le ministre chargé de la sécurité sociale a certes annoncé, lors du débat tenu au Sénat le 15 novembre dernier, sur les fonds FSV et Ffipsa, qu'il mettrait en place un groupe de travail sur les perspectives de financement du Ffipsa.

Ce groupe de travail présidé par Jean-François Chadelat, inspecteur général des affaires sociales, et auquel participent nos collègues, membres de la mission, Dominique Leclerc et Claude Domeizel, a débuté ses travaux fin mars, après l'envoi tardif d'une lettre de mission demandant que les conclusions du groupe soient rendues pour début mai 2006, de façon à pouvoir, le cas échéant, être prises en compte dans le cadre de la préparation du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

Au vu des divergences considérables, pour ne pas dire insurmontables, qui se sont fait jour entre les participants aux travaux du groupe sur la question de la compensation¹, il apparaît peu probable que ce calendrier serré puisse être tenu et que des propositions consensuelles émergent.

Au surplus, pour nécessaire que soit cette réflexion sur les modes de financement du Ffipsa, elle ne doit pas aboutir à faire oublier la responsabilité première de l'Etat qui a l'obligation juridique d'assurer l'équilibre comptable du fonds.

Ce point de droit a été rappelé avec force lors de l'audition du Premier président de la Cour des comptes, Philippe Seguin, par votre commission, le 11 octobre 2005, lequel n'a pas exclu que **la Cour pourrait aller jusqu'à ne pas certifier les comptes du Ffipsa si l'Etat persistait à ne pas remplir ses obligations à l'égard du fonds.**

¹ *La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale envisage de consacrer l'un de ses prochains rapports au sujet de la compensation démographique entre régimes.*

III. LA DETTE CACHÉE : LES CRÉANCES DES ORGANISMES SOCIAUX SUR L'ETAT – LES REPORTS DE CHARGES DES HÔPITAUX PUBLICS

Parallèlement à la dette connue, que celle-ci soit assumée ou qu'elle soit « reniée » par l'Etat, il existe une dette « cachée », dont l'existence n'est pas à proprement parler dissimulée, mais dont les contours demeureraient jusqu'à présent difficiles à cerner : il s'agit, d'une part, des créances cumulées sur l'Etat détenues par les organismes sociaux, d'autre part, des reports de charges qui affectent la gestion de certains hôpitaux publics.

Plusieurs instruments nouvellement mis en place devraient permettre d'acquérir une connaissance moins floue de ces deux séries de dettes.

En première approche, **les sommes dues par l'Etat au profit des organismes de sécurité sociale s'élevaient, au 31 décembre 2005 à :**

6,1 milliards d'euros

Toutefois, **après la prise en compte d'opérations intervenues dans le courant du mois de janvier 2006 et qui sont venues apurer en partie les créances des organismes sociaux sur l'Etat sur 2005 et les années antérieures**, la situation nette de l'Etat fin 2005 se serait établie à :

4,4 milliards d'euros

Quant aux **reports des charges des hôpitaux**, leur montant, plus difficile à établir, s'élèverait à plusieurs centaines de millions d'euros, vraisemblablement autour de :

500 millions d'euros

A. LES CRÉANCES DES ORGANISMES SOCIAUX SUR L'ETAT

1. Une masse de plus de 6 milliards d'euros à fin 2005 : lorsque la sécurité sociale finance la politique de l'emploi...

L'Etat est débiteur à l'égard des organismes de sécurité sociale à deux titres :

- d'une part, au titre des prestations sociales liquidées par ces organismes pour le compte de l'Etat ;

- d'autre part, au titre des exonérations de cotisations sociales décidées par l'Etat.

• Une part déterminante des prestations servies par les organismes de sécurité sociale pour le compte de l'Etat est représentée par l'allocation aux

adultes handicapés (AAH) et par l'allocation de parent isolé (API), servies par la Cnaf, qui ont atteint, ensemble, environ 6 milliards d'euros en 2005.

L'Etat rembourse également au régime général, par l'intermédiaire du Fonds spécial invalidité (FSI), l'allocation servie au titre de l'article L. 815-3 du code de la sécurité sociale (allocation de solidarité aux personnes âgées).

D'autres prestations sont versées par la sécurité sociale pour le compte de l'Etat, sans figurer dans le code de la sécurité sociale et donc sans être intégrées dans les comptes présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale. Il s'agit d'une partie des aides au logement. En 2005, les montants inscrits au budget de l'Etat pour l'ensemble FNH (fonds national de l'habitat)/Fnal (fonds national des aides au logement) s'élevaient à 5,2 milliards d'euros.

Enfin, la prise en charge du RMI, assurée par l'Etat jusqu'en 2003, est transférée aux départements depuis le mois de janvier 2004. Cependant, le financement d'une éventuelle prime de Noël accordée au RMistes, comme en 2004, demeure à la charge de l'Etat.

• Les exonérations de charges sociales compensées par l'Etat au régime général ont atteint, de leur côté, 19 milliards d'euros en 2005. Elles recouvrent quatre grandes catégories de dispositifs :

- les compensations en faveur de la création d'emplois et de la réduction du temps de travail, qui sont revenues à l'Etat en 2004, après la suppression du Forec, et représentent 80 % des dispositifs d'allègements de charges ; il s'agit principalement de l'allègement unique Fillon qui remplace progressivement les autres dispositifs existants d'allègements sur les bas salaires (Robien, Aubry I et II) ;

- les dispositifs en faveur de publics particuliers (formation en alternance, dont apprentissage, et dispositifs d'insertion des publics en difficulté) ;

- les exonérations spécifiques en faveur de zones géographiques (départements d'outre-mer et zones franches urbaines) ;

- enfin, les mesures en faveur de l'emploi à domicile (loi du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne).

Une part non négligeable des exonérations de cotisations n'est pas compensée, en l'absence de ligne budgétaire prévue à cet effet, et ce, en infraction avec les dispositions de la loi du 25 juillet 1994, codifié sous l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, qui a posé le principe d'un remboursement de toute nouvelle exonération postérieure à sa publication, principe renforcé par l'article 70 de la loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005 précité¹, la Cour des comptes mentionne ainsi, à titre d'exemple d'exonération sciemment non compensée, la mesure d'exonération relative aux repreneurs ou créateurs d'entreprises, créée par la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003.

Dans son rapport de septembre 2005, la commission des comptes de la sécurité sociale évaluait déjà à 2,1 milliards d'euros, en 2004, le montant des exonérations de cotisations pour lesquelles l'Etat ne se reconnaît aucune dette à l'égard des organismes de sécurité sociale, estimant qu'il n'est pas tenu juridiquement de les compenser.

Il s'ajoute à ce total des exonérations et des dépenses de prestations pour lesquelles l'Etat reconnaît son statut de débiteur : les montants de 6,1 milliards d'euros (situation au 31 décembre 2005, avant apurement de janvier 2006 rattaché à 2005) et de 4,4 milliards d'euros (situation après apurement partiel de janvier 2006) portent sur l'ensemble des dettes reconnues et non reconnues.

L'article 17 de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale (nouvel article L. 111-10-1 du code de la sécurité sociale) a instauré l'obligation, pour le Gouvernement, de communiquer au Parlement la situation trimestrielle des sommes restant dues par l'Etat aux régimes de base de sécurité sociale, avant la fin du mois de janvier et du mois de juillet (situation arrêtée au 31 décembre et au 30 juin de chaque année).

Le tableau ci-après a été établi à partir du premier état, fourni par la Direction de la sécurité sociale, répondant aux exigences de l'article L. 111-10-1 du code de la sécurité sociale précité². Il retrace la situation de trésorerie entre l'Etat et les régimes au 31 décembre 2005. Il tient compte des versements effectués en janvier 2006 à rattacher à 2005 et aux exercices antérieurs³.

Les créances rapportées sont celles inscrites dans leurs comptes par les régimes de sécurité sociale. Seule l'inscription au bilan d'ouverture de l'Etat, en cours de réalisation, vaudra reconnaissance par l'Etat de ses créances.

Par rapport aux données fournies par les autres structures, notamment l'Acoss, auxquelles la mission a eu accès, celles de la Direction de la sécurité sociale présentent le double mérite de couvrir tous les régimes de base et non le seul régime général, ainsi que toutes les catégories de prestations, y compris celles inscrites dans le champ logement (Fnal-FNH) ou dont le montant n'apparaît pas très important et que l'Acoss ne retient pas dans ses calculs. Sous ces réserves, les données de la DSS et de l'Acoss sont parfaitement cohérentes entre elles et se renforcent pour donner une image aussi exacte que possible de la dette de l'Etat.

¹ Page 111.

² Etat transmis au Parlement le 2 mai 2006.

³ Les chiffres fournis sont des données en encaissements-décaissements.

**Etat semestriel des dettes de l'Etat envers les régimes obligatoires
au 31 décembre 2005**

(en millions d'euros)

Nature de la dette (ou créance)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 et antérieures (a)	Versements janvier 2006 à rattacher à 2005 et antérieures (b)	Situation nette au 31/12/2005 (a-b)
I.- Prestations versées pour le compte ou prises en charge par l'Etat	2.198,56	932,75	1.265,81
<i>I.-1 Champ santé-solidarité, dont :</i>	<i>1.898,04</i>	<i>729,97</i>	<i>1.168,07</i>
Aide médicale d'Etat (AME)	680,80	26,82	653,98
Allocation de parent isolé (API)	263,33	31,82	231,51
Allocation spéciale d'invalidité (ASI)	117,61		117,61
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	173,68	77,71	95,97
RMI : dette antérieure à 2004 + prime exceptionnelle	327,72	283	44,72
<i>I.-2 Champ logement</i>	<i>300,52</i>	<i>202,78</i>	<i>97,74</i>
II.- Exonérations de cotisations sociales	3.878,83	784,64	3.094,19
<i>II.-1 Exonérations ciblées, dont :</i>	<i>2.009,47</i>	<i>601,07</i>	<i>1.408,40</i>
Contrats d'apprentissage	368,15	150,45	217,70
Contrats de qualification (solde)	259,88	44,61	215,27
Contrats Initiative Emploi	233,65	85,00	148,65
Hôtels cafés restaurants (HCR) – Avantages en nature	250,21	150,70	99,51
Lois d'orientation et de programmation pour l'outre-mer	534,54		534,54
<i>II.-2 Allègements généraux, dont :</i>	<i>1.869,36</i>	<i>183,57</i>	<i>1.685,79</i>
Allègements Fillon	509,61	167,19	342,42
Exonérations AF - Caisses de congés payés du BTP	135,14		135,14
Plan textile	320,10		320,10
Echéance décembre ou 4 ^{ème} trimestre 1999 – Passage au Forec	841,34		841,34
TOTAL I + II	6.077,39	1.717,39	4.360,00
dont Régime général	5.211,00	1.633,00	3.588,00

Source : Direction de la sécurité sociale

Le stock des créances continue de comprendre des postes anciens et importants liés à la politique de l'emploi : le plan textile (plus de 300 millions d'euros) et les créances non reprises par le Forec à sa création (plus de 840 millions d'euros), qui sont donc revenues à l'Etat après sa suppression.

Les principaux versements de janvier 2006 retracés ici sont les arriérés de paiement relatifs aux dispositifs d'exonérations pour 785 millions d'euros, un versement de 283 millions d'euros au titre de la prime « fin d'année » accordée aux RMistes, enfin les versements de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2005 au titre de l'API (32 millions d'euros), de l'AAH (78 millions d'euros) et de l'AME (27 millions d'euros).

Cependant, l'apurement partiel de janvier 2006 sur les sommes dues au 31 décembre 2005 (environ 1,7 milliard d'euros) ne représente qu'un peu plus de la moitié de la dérive de plus de 3 milliards d'euros constatée en 2005, au titre de 2005.

En effet, l'apparente « bonne volonté » de l'Etat ne doit pas masquer le fait que **l'année 2005 avait vu une multiplication par plus de deux du montant de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale, passée de moins de 3 milliards d'euros (situation au 31 décembre 2005 sur l'année 2004 et antérieures) à plus de 6 milliards d'euros (situation au 31 décembre 2005 sur l'année 2005 et antérieures).**

A titre de comparaison, ce chiffre de 6 milliards d'euros représente l'équivalent de près de la moitié du déficit du régime général en 2005 (11,6 milliards d'euros) et l'équivalent des trois quarts du déficit de la seule branche maladie pour le même exercice (8 milliards d'euros). Comme indiqué dans l'encadré liminaire du présent rapport, il s'agit d'un besoin de financement en trésorerie qui s'ajoute aux soldes comptables négatifs des branches du régime général.

Evolution des dettes de l'Etat envers les régimes obligatoires

(en millions d'euros)

Nature de la dette (ou créance)	Situation au 31/12/2005 sur année 2004 et antérieures (a)	Situation au 31/12/2005 sur année 2005 (b)	Situation au 31/12/2005 avant versements de janvier 2006 (a+b)
I.- Prestations versées pour le compte de ou prises en charge par l'Etat	1.868,59	329,97	2.198,56
<i>I.-1 Champ santé-solidarité</i>	<i>1.250,51</i>	<i>647,53</i>	<i>1.898,04</i>
<i>I.-2 Champ logement</i>	<i>618,08</i>	<i>*-317,56</i>	<i>300,52</i>
II.- Exonérations de cotisations sociales	1.097,65	2.781,18	3.878,83
<i>II.-1 Exonérations ciblées</i>	<i>1.015,58</i>	<i>993,89</i>	<i>2.009,47</i>
<i>II.-2 Allègements généraux</i>	<i>82,07</i>	<i>1.787,29</i>	<i>1.869,36</i>
TOTAL I + II	2.966,24	3.111,50	6.077,39

* Le signe “-” représente un trop-versé de l'Etat.

Source : Direction de la sécurité sociale

L'essentiel de **la dérive s'explique par la non-couverture des allègements de la loi Fillon** (chapitre II. - 2 du tableau : « Allègements généraux »), à hauteur de 1,7 milliard d'euros en 2005, alors qu'ils avaient fait l'objet d'un trop-versé de l'Etat au titre de 2004 à hauteur de 1,2 milliard d'euros. La sécurité sociale continue de financer la politique de l'emploi...

2. Un sort incertain en attendant le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat

Cette aggravation de la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale est un motif de préoccupation. Elle a fait l'objet de rappels à l'ordre réitérés de votre commission qui avait notamment souhaité, mais en vain, qu'un dispositif garantissant la compensation intégrale des exonérations de cotisations et contributions sociales soit adopté dans le cadre de la loi organique de 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

La Cour des comptes a également émis, à de nombreuses reprises, des remarques à ce sujet. Dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2005 précité, elle a ainsi inscrit parmi ses recommandations : « *apurer les créances anciennes avant le bilan d'ouverture des comptes de l'Etat* »¹, qui doit être dressé début 2006, en application des nouvelles dispositions de la loi organique relative aux lois de finances.

Cette situation a, en tout état de cause, conduit l'Acos à adresser, le 10 novembre 2005, à ses quatre ministres de tutelle (santé-solidarités, sécurité sociale, économie-finances, budget) un courrier dans lequel elle manifestait son souhait de provisionner certaines créances de l'Etat que son comptable estimait pouvoir être qualifiées de « douteuses » : au titre du plan textile (300 millions d'euros), d'exonérations BTP (100 millions d'euros) et des mesures d'allègements généraux sur les exercices 2000 et 2001 (800 millions d'euros).

Par lettre en date du 28 décembre 2005, les quatre ministres concernés ont répondu qu'il ne paraissait « *pas opportun de procéder à la constatation d'une provision sur les comptes 2005.* »

Ils ajoutaient qu'« *en effet, le souhait exprimé par la Cour des comptes, dans ses divers rapports, de voir inscrites dans les comptes, tant de l'Etat que des organismes de sécurité sociale, les créances et dettes réciproques, sera satisfait lors de l'établissement du bilan d'entrée de l'Etat en 2006, premier exercice dont la comptabilité sera tenue en droits constatés. Cette inscription devra d'ailleurs retracer les dettes et créances entre l'Etat et l'ensemble des organismes de sécurité sociale, et pas seulement le régime général.* »

Dont acte.

¹ Recommandation n° 20, page 114.

B. LES REPORTS DE CHARGES DES HÔPITAUX PUBLICS : UNE NÉBULEUSE DIFFICILE À CERNER

La mesure des reports de charges qui affectent la gestion des hôpitaux publics est délicate. Elle repose sur des données parcellaires et pose un réel problème d'appréciation et de fiabilité.

- Le Conseil de l'hospitalisation, dans son dernier rapport de juillet 2005¹, estime que **les reports de charges de 2003 sur 2004** ont atteint 579 millions d'euros et les reports de recettes 240 millions d'euros, soit un **solde négatif de 339 millions d'euros** contre 109 millions d'euros l'année précédente (440 millions d'euros de reports de charges et 331 millions d'euros de reports de produits), ce qui porte le report net à 0,7 % des charges et le report brut à 1,2 %.

Ce solde aurait donc connu un quasi-triplement.

Au 30 avril 2005, au vu des données partielles, les établissements comptabilisaient 315 millions d'euros de reports de charges (contre 319 millions d'euros à la même date en 2004, soit - 1,1 %) et 107 millions d'euros de reports de recettes (contre 100 millions d'euros à la même période de 2004, soit + 7,1 %). Le solde net aurait donc dû s'établir à 208 millions d'euros (contre 219 millions d'euros en 2004).

Le rapport du Conseil de l'hospitalisation concluait cependant son propos sur ce point en estimant que, sous réserve de confirmation de ces données, cette évolution semblait « *masquer en réalité une dégradation de la situation des établissements.* »

Le Conseil rappelait qu'en effet **des moyens non reconductibles, à hauteur de 412 millions d'euros**, avaient été **alloués aux établissements hospitaliers courant 2004 afin d'apurer les reports de charges et les déficits d'exploitation.**

- Cette inquiétude est corroborée par la Fédération hospitalière de France, qui établit annuellement une projection des reports de charges bruts, en extrapolant les résultats obtenus sur un échantillon représentatif, sur la base des déclarations (non vérifiées) des établissements de l'échantillon.

¹ Page 9. Rapport disponible sur le site Internet du ministère de la santé : www.sante.gouv.fr.

Estimation des reports de charges bruts des hôpitaux publics

(en euros)

	Au 31/12/2003	Au 31/12/2004	Ecart
CHU	139.787.702	166.998.806	27.211.104
CH	350.156.350	369.451.784	19.295.434
CHS	10.318.001	8.544.749	-1.773.252
Local	558.220	1.170.415	612.195
TOTAL	500.820.273	546.165.754	45.345.481

Source : Fédération hospitalière de France (FHF)

La mise en place, en 2006, des EPRD (états des prévisions de recettes et de dépenses) en lieu et place des budgets, pièce maîtresse de la réforme du régime budgétaire et comptable des établissements publics de santé et des établissements privés antérieurement financés par dotation globale, devrait permettre de faire ressortir ces reports de charges dans les documents comptables et d'en connaître ainsi le montant exact.

Dans ce cadre, la Fédération hospitalière de France a lancé une enquête sur les déficits des établissements de santé, dont les premiers résultats devraient être connus fin mai.

Par ailleurs, la commission des Affaires sociales attend pour la fin mai 2006 les conclusions d'une enquête qu'elle avait demandée à la Cour des comptes sur le contrôle budgétaire et comptable à l'hôpital qui devraient contenir également des données intéressantes sur la question des reports de charges budgétaires.

LES CHARGES FINANCIÈRES DUES AUX INSUFFISANCES DE L'ETAT

Pour 2006, le total des charges financières du régime général est évalué par la Direction de la sécurité sociale à 350 millions d'euros, dont **148 millions** imputables aux **créances des organismes sociaux sur l'Etat** et **149 millions** à la dette cumulée du FSV. S'y ajoutent **65 millions d'euros** imputables à la dette cumulée du Ffipsa. Ce sont donc au total **362 millions d'euros** de charges financières qui devraient résulter en 2006 des insuffisances de l'Etat, tant à l'égard de l'Acoss que du FSV ou du Ffipsa.

Ces montants sont calculés en tenant compte des régularisations intervenues en début d'année, à savoir la reprise par l'Etat d'une partie de la dette du Bapsa pour 2,5 milliards d'euros, les versements relatifs aux dispositifs d'exonérations pour 785 millions d'euros et au titre de la prime de fin d'année versée aux RMistes pour 283 millions d'euros, ainsi que les versements de crédits ouverts en loi de finances rectificative pour 2005 au titre de l'API (32 millions d'euros), de l'AAH (78 millions d'euros) et de l'AME (27 millions d'euros).

Ils sont également évalués à partir des échéanciers de remboursements prévus dans les différentes conventions et des dotations budgétaires fixées en loi de finances initiale pour 2006.

Ainsi, la dette de l'Etat s'accroîtrait d'environ un milliard d'euros, principalement du fait des insuffisances probables en termes d'exonérations ciblées (0,4 milliard d'euros) et au titre de l'AAH (0,3 milliard d'euros). La dette cumulée du FSV augmenterait de 1,5 milliard et celle du Ffipsa de 1,8 milliard d'euros.

(en millions d'euros)

Charges financières nettes	
Régime général	350
<i>dont imputable aux dettes de l'Etat</i>	<i>148</i>
exonérations ciblées	53
allègements généraux	38
RMI (Etat uniquement)	2
AAH et CAAH	21
API	12
AME	22
<i>dont imputable aux dettes du FSV</i>	<i>149</i>
Dette du Ffipsa	65
TOTAL	415

Le montant résiduel correspondant à la différence entre la somme de 350 millions de charges financières nettes pour le régime général et de 297 millions d'euros imputables aux dettes de l'Etat et à celles du FSV, soit **53 millions** d'euros, représente **le coût en gestion des soldes négatifs des quatre branches du régime général**. Ce point est abordé dans le chapitre IV ci-après.

Ce montant, relativement modeste en comparaison des autres, s'explique si l'on a présent à l'esprit que, **sans la dette cumulée FSV + créances des organismes sociaux sur l'Etat, le solde de trésorerie de l'Acoss aurait été positif d'environ 3 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2006** (= [- 6 milliards d'euros solde début 2006] - [- 9 milliards : - 3,7 milliards FSV - 5,2 milliards créances Etat]).

Ce solde positif de début d'année doit permettre à l'Acoss de bénéficier de placements créant des intérêts. Par la suite, la trésorerie se dégraderait, mais avec la reprise de la dette de la Cades en octobre, cette dégradation serait en grande partie neutralisée, aboutissant, sur l'ensemble de l'année 2006, à une charge financière finale d'environ 50 millions d'euros (intérêts perçus par les placements - intérêts à payer sur les emprunts).

IV. LA DETTE VIRTUELLE : LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DES DÉFICITS DES DIFFÉRENTES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL À L'HORIZON 2009

L'analyse de la dette sociale française se clôt par une dette virtuelle, non amortie, correspondant aux **soldes cumulés négatifs des branches du régime général**, hors champ de reprise par la Cades, et portés en trésorerie par l'Acoss.

Il s'agit pour l'essentiel de **la fraction du déficit du régime général pour l'exercice 2005¹ qui n'a pas été reprise en fin d'année par la Cades (c'est-à-dire hors déficit de la branche maladie)**, soit **3,6 milliards d'euros**, qui se décomposent en 1,9 milliard d'euros pour la Cnav (branche vieillesse), 1,3 milliard d'euros pour la Cnaf (branche famille) et 400 millions d'euros pour la branche accidents du travail.

Pour ne s'en tenir qu'aux prévisions figurant dans le projet de loi de financement pour 2006, ce montant devrait s'accroître jusqu'en 2009 :

- de 2,8 milliards d'euros en 2006, correspondant aux déficits de la branche vieillesse (1,4 milliard d'euros), à celui de la branche famille (1,2 milliard d'euros) et à celui de la branche accidents du travail (- 0,2 milliard d'euros), le solde négatif de la branche maladie devant être repris en octobre 2006 jusqu'à concurrence de 6,7 milliards d'euros (6,1 milliards d'euros prévus en loi de financement de la sécurité sociale pour 2006) ;

- de 6,5 milliards d'euros en 2007 (déficit du régime général, toutes branches confondues, en l'absence de reprise Cades) ;

- de 4,2 milliards d'euros en 2008 (déficit du régime général, toutes branches confondues, en l'absence de reprise Cades) ;

- et de 1,8 milliard d'euros en 2009 (déficit du régime général, toutes branches confondues, en l'absence de reprise Cades).

Au total, **le montant du déficit cumulé du régime général porté par la trésorerie de l'Acoss, en l'absence de reprise totale ou partielle par la Cades, devrait atteindre ainsi, au 31 décembre 2009, terme fixé pour le retour à l'équilibre de la branche maladie, près de 19 milliards d'euros**, (18,9 milliards d'euros) : 3,6 milliards d'euros au titre de 2005, auxquels s'ajoutent **15,3 milliards d'euros sur la période 2006-2009**.

¹ Sur les motifs ayant conduit la mission à retenir pour son analyse les soldes à compter de 2005 et les années suivantes, voir la note méthodologique page 6 du présent rapport.

**Prévisions d'évolution des soldes du régime général
non repris par la Cades sur la période 2006-2009**

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	Total
Branche maladie	<i>Repris Cades jusqu'à - 6,7 Md€</i>	- 3,5	- 1,7	+ 0,6	- 4,6
Branche vieillesse	- 1,4	- 1,7	- 1,8	- 2,2	- 7,1
Branche famille	- 1,2	- 1,2	- 0,8	- 0,3	- 3,5
Branche accidents du travail	- 0,2	- 0,1	+ 0,1	+ 0,1	- 0,1
Régime général	- 2,8	- 6,5	- 4,2	- 1,8	- 15,3

Source : Annexe B - Loi de financement de la sécurité sociale pour 2006

Cette dégradation, qui est assimilable à celles constatées dans les années 1990 et « éponnées » par la Cades, apparaît difficilement supportable à moyen terme.

ANNEXE

LA DETTE SOCIALE DANS LE RAPPORT DE LA COMMISSION DE RÉFLEXION SUR LA DETTE PUBLIQUE, PRÉSIDIÉE PAR MICHEL PÉBEREAU, « ROMPRE AVEC LA FACILITÉ DE LA DETTE PUBLIQUE »

Ce rapport comprend, d'une part, un constat et une analyse de la situation actuelle, d'autre part, des perspectives et une liste de préconisations.

I. LE CONSTAT

Pour la Commission Pébereau, « *le choix de la facilité depuis vingt-cinq ans est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique* ». Cette affirmation est la conclusion de l'analyse suivante :

- La situation des finances publiques françaises est très préoccupante

La dette financière des administrations publiques n'a cessé d'augmenter depuis vingt cinq ans et devrait dépasser **1.100 milliards d'euros fin 2005**, la France étant le pays d'Europe dont le ratio de dette publique s'est le plus accru au cours des dix dernières années.

- Cette situation n'a pas été imposée, mais est en permanence acceptée

Elle résulte du fait que, depuis vingt-cinq ans, les administrations publiques sont **en déficit**, alors même qu'elles peuvent compter sur le niveau de prélèvements obligatoires le plus élevé des grands pays industrialisés ; la diminution de la dette publique n'a pratiquement jamais été un objectif prioritaire.

- Cette dette ne traduit en aucune manière un effort structuré pour la croissance et la préparation de l'avenir

Outre le fait qu'au cours de ces vingt-cinq dernières années, l'effort en matière de recherche et d'enseignement supérieur a stagné et que les investissements publics ont diminué, une large partie de l'augmentation de la dette a été utilisée pour financer les dépenses courantes de l'Etat et pour **reporter sur les générations futures** une part croissante des dépenses de santé et d'indemnisation du chômage, ce qui, indique la commission, « *devrait être exclu par principe* ».

- Le recours à l'endettement a été le choix de la facilité : il a permis de compenser une gestion insuffisamment rigoureuse des dépenses publiques

Comme pour l'Etat, les déficits des régimes sociaux posent la question de la **modernisation de l'organisation et de la gestion des organismes de sécurité sociale et d'assurance chômage**. De plus, en matière d'assurance maladie, la commission estime qu'existent **des marges d'amélioration** largement reconnues, tant pour l'hôpital que pour la médecine de ville ou les médicaments.

- Une première explication de la gestion peu rigoureuse des dépenses réside dans les lourdeurs et les incohérences de notre appareil administratif

Depuis vingt-cinq ans, les structures et les instruments de politique publique se sont **multipliés**, particulièrement dans le domaine des politiques sociales.

- Mais ce sont avant tout les pratiques politiques et collectives qui sont à l'origine de cette situation

Nos pratiques font de l'annonce d'une dépense publique supplémentaire la réponse systématique, et souvent unique, à nos problèmes quels qu'ils soient, y compris à nos problèmes de société, l'action publique étant souvent jugée à l'aune de deux critères : le montant des moyens supplémentaires dégagés et la rapidité avec laquelle ils sont annoncés.

II. LES PERSPECTIVES ET PRÉCONISATIONS

- Les ambitions de croissance et de solidarité de notre pays sont désormais mises à l'épreuve

En particulier, les perspectives de nos régimes sociaux sont préoccupantes : si au cours des vingt-cinq dernières années, nous avons étendu notre protection sociale et enrichi ses instruments, cela s'est fait au prix de **l'acceptation du déséquilibre d'une partie de ces régimes et de l'accumulation d'une dette sociale importante**.

« Si rien n'était fait, les besoins de financement des régimes de retraite et d'assurance maladie ne cesseraient de s'aggraver à l'avenir. Même en étant optimiste, dès 2015, il manquerait chaque année plusieurs dizaines de milliards d'euros pour payer les retraites et les dépenses d'assurance maladie. Il n'y a donc pas lieu de s'attendre à une amélioration spontanée de la situation, mais au contraire à la fragilisation croissante des régimes sociaux. »

- Les administrations publiques ne peuvent plus compter sur une augmentation substantielle de leurs ressources

Les déséquilibres des régimes sociaux ne pourront être pris en charge ni par une hausse des prélèvements obligatoires, déjà très élevés, ni par des

transferts entre administrations publiques, elles-mêmes lourdement endettées et condamnées à supporter le coût croissant des retraites de leurs agents.

- La poursuite de l'endettement public ne résoudrait rien et nous exposerait à un risque d'asphyxie financière

La poursuite des tendances actuelles aboutirait à des taux d'endettement public « astronomiques » et irréalistes, la sanction financière des marchés devenant irrémédiable.

- La remise en ordre des finances publiques passe par une meilleure maîtrise et une meilleure orientation des dépenses

Cet objectif, qui doit être celui des cinq prochaines années, est réalisable à condition de respecter **trois principes essentiels** : le partage de l'effort de réduction des dépenses publiques, le maintien du niveau global des prélèvements obligatoires pendant la période de retour à l'équilibre, le réexamen intégral de l'efficacité des dépenses, de l'Etat comme de la sécurité sociale.

- Cette nouvelle conception de l'action publique renforcerait nos perspectives de croissance et d'emploi et notre capacité de solidarité

Liste des préconisations (extraits)

Garantir l'équilibre des régimes sociaux

1. Poursuivre la réforme des retraites en 2008 avec deux priorités :

- s'assurer de l'équilibre jusqu'en 2020 de l'ensemble des régimes, y compris des régimes spéciaux ;

- préciser les conditions de fonctionnement du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

2. Garantir le retour à l'équilibre de l'assurance maladie en 2009 en prévoyant chaque année comment seront rééquilibrés les comptes en cas de non-respect du calendrier de retour à l'équilibre prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006.

3. A partir de 2009, garantir l'absence d'endettement de l'assurance maladie par l'utilisation de trois instruments :

- l'obligation de vote à l'équilibre ;

- le retour automatique à l'équilibre d'une année sur l'autre ;

- la création d'un fonds de préservation de l'équilibre.

4. Garantir l'équilibre de l'assurance chômage en proposant aux partenaires sociaux un examen annuel de l'application des conventions et en utilisant le fonds de régulation une fois l'équilibre retrouvé.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS

**Audition de M. Michel Pébereau,
président du conseil d'administration de BNP-Paribas
(mercredi 29 mars 2006)**

Réunie le mercredi 29 mars 2006, sous la présidence conjointe de M. Nicolas About, président, et de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, la commission a entendu M. Michel Pébereau, président de BNP-Paribas sur son rapport « Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale ».

M. Jean Arthuis, président, s'est préalablement félicité de la tenue d'une audition conjointe à la commission des affaires sociales et à la commission des finances de M. Michel Pébereau, auteur d'un rapport intitulé « Rompre avec la facilité de la dette publique : pour des finances publiques au service de notre croissance économique et de notre cohésion sociale », qui mettait en exergue des données souvent connues, mais parfois oubliées des Français.

M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, a repris à son compte les propos de M. Jean Arthuis, président de la commission des finances.

M. Michel Pébereau a rappelé que son rapport résultait des travaux d'une commission pluraliste, dont la réflexion se situait dans le cadre du modèle français d'économie de marché, voulant associer croissance économique et cohésion sociale. Abordant le contenu de ce rapport, il a d'abord dressé le tableau de la situation de la dette publique. Le montant de cette dette s'élevait à 1.100 milliards d'euros, auquel il convenait d'ajouter les engagements de l'Etat vis-à-vis de ses fonctionnaires, dont le montant pouvait être évalué, en fonction de la méthode de calcul retenue, à près de 500 milliards d'euros dans une première approche, et à 1.000 milliards d'euros en application des règles pratiquées par les entreprises privées pour le calcul de leurs engagements. Ces quinze dernières années, le volume de la

dette publique a augmenté de 10 points de PIB, alors que celui de nos principaux partenaires baissait, à l'exception notable de l'Allemagne (+ 9 points), en raison du choc de la réunification qu'il avait fallu financer. Au total, les charges d'intérêt de la dette étaient devenues la deuxième mission de l'Etat, après l'éducation nationale et avant la défense.

***M. Michel Pébereau** a indiqué que le volume actuel de l'endettement résultait des déficits cumulés ces 25 dernières années, lesquels ne s'expliquaient ni par une croissance insuffisante, ni par un volume d'investissement significatif, ni même par un effort particulier en matière d'enseignement supérieur ou de recherche. Il a jugé particulièrement dommageable que 120 milliards d'euros de dette correspondent à des emprunts contractés pour l'assurance maladie et le chômage, dont les prestations actuelles étaient ainsi payées à crédit par les générations futures. En réalité, dans la plupart des domaines, le souci de l'efficacité de la dépense n'avait pas prévalu, malgré les efforts énormes consentis, dans le même temps, par le secteur concurrentiel. Chaque nouveau problème, chaque nouveau besoin, s'étaient traduits par de nouvelles structures et de nouvelles interventions, et le travers collectif consistant à interpeller l'Etat pour apporter une réponse financière à chaque difficulté avait débouché sur une accumulation déraisonnable de dépenses. Selon lui, seule, une large information de l'opinion était aujourd'hui susceptible de mettre fin à ces mauvaises habitudes et de faire prévaloir, enfin, l'intérêt général.*

*Dans une vision prospective, **M. Michel Pébereau**, après avoir relevé que la France avait maîtrisé l'inflation et était parvenue à l'équilibre extérieur, mais que sa croissance était moins forte que celle des Etats voisins et qu'y prévalait un important chômage structurel, a averti de nouvelles difficultés à venir. D'une part, une démographie défavorable, avec une population active qui commençait à diminuer dès l'année 2006, ramenant le taux de la croissance potentielle de 2 % à 1,5 % annuels, d'autre part, un endettement dont l'évolution spontanée devait aboutir à une charge insupportable à terme. Si rien n'était fait, toute hausse des taux d'intérêt à intervenir au cours des années 2010 se traduirait inmanquablement par des coupes drastiques dans les dépenses ou une forte hausse des prélèvements obligatoires.*

***M. Michel Pébereau** en est arrivé aux recommandations figurant dans son rapport, qui visaient à rétablir la maîtrise des finances publiques en 5 ans. Il s'agissait, concernant l'Etat, de stabiliser la dépense en euros courants afin de parvenir à l'équilibre budgétaire en 5 ans et entamer la décrue du volume de la dette, qui finirait, ainsi, par rejoindre le plafond des 60 % du PIB fixé par les engagements européens de la France. Dans le même temps, les prélèvements obligatoires seraient stabilisés et toute recette exceptionnelle se trouverait affectée soit au désendettement, soit au fonds de réserve des retraites. Enfin, toute proposition de dépense nouvelle par un ministre devrait se solder par la suppression de dépenses pour un montant équivalent. Concernant les collectivités territoriales, leur dotation serait*

stabilisée en euros courants sans que l'Etat puisse leur attribuer de nouvelles charges, tandis qu'elles bénéficieraient d'une plus grande autonomie sur le plan des recettes. Par ailleurs, le réexamen de l'équilibre des retraites en 2008 serait étendu aux régimes spéciaux et les lois de financement de la sécurité sociale devraient être votées à l'équilibre à partir de 2009.

*Pour conclure, **M. Michel Pébereau** a souligné que, d'une façon générale, l'ensemble des orientations de la politique économique devait favoriser la croissance potentielle. Les orientations préconisées par son rapport n'étaient pas, selon lui, trop rigoureuses si on les comparait aux règles qui avaient été adoptées par d'autres pays tels que la Nouvelle-Zélande, la Grande-Bretagne, le Canada, la Suède ou la Finlande, où les actions entreprises avaient toujours été suivies d'une accélération de la croissance.*

Après que M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et M. Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, eussent donné acte à M. Michel Pébereau de son diagnostic, un large débat s'est instauré.

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres généraux de la loi de financement de la sécurité sociale**, signalant que le déficit de l'Etat était cinq fois plus important que celui de la sécurité sociale, a insisté pour que les dépenses sociales ne deviennent pas le « bouc émissaire » des déficits publics. Puis il a déploré que, nonobstant le probable consensus qui s'établirait sur les grandes lignes du rapport, il n'y figurait pas de propositions immédiatement opérationnelles pour aboutir à l'équilibre budgétaire dans les 5 ans. Il s'est ensuite interrogé sur les engagements de retraites des grandes entreprises publiques et des organismes spéciaux, sur le calibrage de la soulte de 3,5 milliards d'euros versée par France Telecom au titre des engagements de retraites de ses agents, ainsi que sur le récent adossement de régimes spéciaux de retraites du secteur privé sur l'assurance vieillesse. Le traitement de tous ces problèmes lui paraissant constituer autant d'expédients en faveur du secteur public. Enfin, il a rappelé que les prévisions du Conseil d'orientation des retraites (COR) étaient alarmantes si l'on considérait l'impact simultané de l'augmentation des dépenses liées au vieillissement et à la maladie.*

*En réponse, **M. Michel Pébereau** a considéré qu'il serait inopportun « d'abriter les petits déficits derrière les grands », sauf à vouloir pratiquer une « solidarité intergénérationnelle à rebours ». Il a précisé que les modalités d'une diminution de la dépense publique relevaient de choix politiques, dont il était exclu que le rapport se saisisse. Enfin, il a souligné que les engagements au titre des régimes spéciaux de retraite figuraient dans les projections de son rapport et rappelé que si les agents de France Telecom avaient naturellement vocation, en tant que fonctionnaires, à relever du budget de l'Etat (ce qui s'était traduit par le versement d'une soulte), il n'en allait pas de même des bénéficiaires des régimes spéciaux, dont l'Etat n'avait pas la responsabilité directe. Concernant ces derniers, la solution était donc, selon lui, de négocier avec le régime général et les régimes complémentaires*

obligatoires en vue de parvenir à une prise en charge directe des intéressés. Seule, le cas échéant, la part des retraites excédant celle résultant d'une liquidation selon les règles de droit commun avait alors vocation à être assumée par les finances publiques.

***M. Paul Girod, rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l'Etat » au nom de la commission des finances,** s'est alors enquis de l'autorité du plafond d'endettement qui était désormais voté, au sein de l'article d'équilibre, par le Parlement en application de la LOLF, s'interrogeant notamment sur la diffusion de cette contrainte au sein des administrations et parmi les différents responsables.*

*En réponse, **M. Michel Pébereau** a d'abord rappelé que les bornes préexistantes n'étaient guère efficaces, y compris celles découlant du traité de Maastricht. En réalité, le plafond devait être encore considéré comme une conséquence du budget, et non l'inverse. Dans cette perspective, une suppression des déficits publics en 5 ans devait être poursuivie. **M. Michel Pébereau** a observé que les effectifs de la fonction publique avaient fortement crû ces 20 dernières années, y compris dans la fonction publique d'Etat, et ce, malgré la décentralisation et les gains de productivité. Les nombreux départs en retraite donnaient aujourd'hui une occasion historique de diminuer les effectifs à condition d'y favoriser la mobilité. Pour y parvenir, il convenait, sans doute, selon lui, de s'inspirer du dispositif canadien d'analyse systématique des missions.*

***M. Aymeri de Montesquiou** s'est alors étonné qu'il soit envisageable de gommer les déficits publics en 5 ans, rappelant les difficultés que la commission des finances avait rencontrées, à l'occasion de la discussion du projet de loi de finances pour 2004, afin d'économiser quelque 300 millions d'euros, l'intensité des échanges n'ayant finalement pas permis d'amoindrir le déficit de plus de 30 millions d'euros. Certes, la clé d'une résorption du déficit lui semblait bien être la fonction publique dont le coût, en France, était largement supérieur à la moyenne de l'Union européenne.*

***M. Michel Pébereau** lui a indiqué que le retour à l'équilibre budgétaire en 5 ans représentait un effort équivalent à 1,3 % du PIB, supposant que l'Etat réalise une économie annuelle de 2 %. A titre de comparaison, la Finlande et la Suède avaient, à partir de 1993, effectué un tel retour à l'équilibre budgétaire en 5 ans, traduisant un effort représentant 10 % du PIB. Une mise en examen systématique des missions, à l'exemple du Canada, devait aider à réaliser des économies dont le volume paraissait, dès lors, tout à fait réaliste. Une analyse plus attentive de l'exécution budgétaire serait riche d'enseignements et donnerait les meilleures pistes d'économies, auxquelles la seule attention portée au vote de la loi de finances initiale ne saurait jamais aboutir. Il s'est alors déclaré favorable à ce que l'analyse de l'exécution budgétaire soit beaucoup plus fouillée, le cas échéant aux dépens de la discussion du projet de loi de finances initiale.*

A cet égard, M. Jean Arthuis, président de la commission des finances, faisant référence à l'expérimentation menée en ce sens en octobre 2005 à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2004, a formulé le souhait que la discussion du projet de loi de règlement s'étende désormais sur une semaine et non plus sur quelques heures, M. Michel Pébereau donnant alors acte au Sénat des avancées importantes qu'il accomplissait dans ces domaines.

M. Gilbert Barbier a constaté que, par construction, les dépenses de santé augmentent plus fortement que la croissance économique en raison notamment du progrès technique et du vieillissement de la population. Il a donc souhaité savoir quelle solution préconise la commission de réflexion sur la dette publique pour faire face à cette situation.

M. Michel Pébereau a souligné l'importance de la question de l'évolution des dépenses de santé. Celles-ci représentent aujourd'hui 10 % du PIB en France et 15 % aux Etats-Unis. La poursuite de leur augmentation au cours des années à venir est, à ses yeux, une évidence. En effet, depuis la guerre, les dépenses de santé ont progressé d'1,7 point de plus par an que le PIB. Le rapport établit trois projections en fonction de la rapidité de la croissance de ces dépenses par rapport au PIB et il en ressort un déficit du régime de l'assurance maladie en 2050 compris entre 3 % et 8 % du PIB. L'ampleur de ce déficit en rend le financement difficile et il apparaît, dès lors, comme quasiment obligatoire de déconnecter la croissance économique et la croissance des dépenses d'assurance maladie. Il a estimé que le pays est confronté à un choix entre ce qui relève de la mutualisation et ce qui n'en relève pas, que différentes options sont envisageables, mais qu'il est impossible d'échapper à une décision éminemment politique. Il a insisté sur la nécessité absolue de maîtriser les dépenses d'assurance maladie, le niveau actuel du déficit des comptes sociaux étant insoutenable.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour les équilibres généraux de la loi de financement de la sécurité sociale, a souhaité connaître précisément les marges d'économie identifiées par le rapport en matière d'assurance maladie, tout en rappelant qu'une réforme est en cours de mise en œuvre. Il a souhaité obtenir des précisions sur la proposition d'un versement des prestations sociales en fonction du niveau des ressources des bénéficiaires. Pour ce qui concerne la réforme du financement de la protection sociale, il s'est interrogé sur la piste qui consisterait à asseoir les cotisations sur la valeur ajoutée des entreprises au lieu des salaires. Enfin, il a demandé une appréciation sur l'efficacité, en termes d'emploi, des mesures d'allègement des charges sociales sur les bas salaires.

M. Michel Pébereau a rappelé que les dépenses de santé relèvent de la liberté individuelle et que, seules, les dépenses d'assurance maladie relèvent de la puissance publique. Pour maîtriser la dépense, plusieurs options sont possibles, et notamment l'application d'un ticket modérateur à tous les assurés ou bien seulement à certains bénéficiaires, mais, en tout état de cause, la décision finale appartient à la puissance publique qui a la

responsabilité de la maîtrise de la partie mutualisée de la dépense. Il a insisté sur la préconisation de la commission tendant à prévoir un mécanisme de rééquilibrage automatique des dépenses d'assurance maladie.

Il n'a pas jugé souhaitable d'éloigner encore plus la recette de la dépense en matière d'assurance maladie, et donc de supprimer le lien entre les recettes et les salaires. Puis il a rappelé l'analyse faite par la commission sur les marges d'économies assez considérables qui existeraient en matière d'efficacité des dépenses de santé. S'agissant des dépenses pour l'emploi, il a considéré que des progrès importants sont possibles pour améliorer l'efficacité de ces dépenses. En ce qui concerne la prise en charge des cotisations sociales des employés, il a estimé que cette mesure montre la contradiction entre l'Etat - réglementaire, qui institue les trente-cinq heures et augmente le Smic, et l'Etat - puissance publique, qui modère l'impact de ces nouvelles réglementations en prenant en charge les cotisations employeur afin de limiter l'augmentation du nombre de chômeurs. Il en a conclu à l'impérieuse nécessité d'évaluer l'efficacité des réglementations publiques.

***M. Yann Gaillard** a considéré que le constat effectué par la commission de réflexion sur la dette publique n'est pas nouveau et qu'il s'ajoute à d'autres avertissements identiques formulés au cours des dernières années. Il a estimé nécessaire une analyse plus profonde sur les ressorts mêmes de la société française et a regretté que les exemples étrangers ne soient pas mieux pris en compte en France.*

***M. Jean-Jacques Jégou** s'est réjoui de ce rapport sur la dette publique, estimant qu'il effectue une critique de l'action des dirigeants actuels comme de ceux qui les ont précédés. Il a regretté que, dans notre pays, on apporte toujours les mêmes réponses aux difficultés, et notamment celle de l'augmentation des dépenses. Il a reconnu que la LOLF constitue un progrès indéniable, mais que pour qu'elle ait une réelle efficacité, il faudrait s'interdire d'estampiller comme incompressible un nombre trop élevé de programmes.*

***M. Yves Fréville** a identifié trois blocs de dépenses sur lesquels une action semble possible. Toutefois, il a souhaité savoir si l'on peut toucher aux dépenses de personnel sans modifier le statut de la fonction publique, si l'on peut continuer à augmenter sans contrôle les dépenses de transferts, telles que les aides au logement ou à l'emploi, et s'interdire de maîtriser les dépenses toujours plus élevées des collectivités territoriales.*

***M. Maurice Blin** a fait valoir qu'en France, lorsqu'un problème surgit, on fait d'abord appel à l'Etat et que cela entraîne presque toujours des dépenses. Il a souligné que la moitié des Français seulement subit l'impôt direct et que l'impôt indirect reste peu sensible. En matière de dépenses de santé, le droit à la santé est perçu comme un droit absolu de la personne humaine et les dépenses qui y sont liées sont pratiquement insensibles pour leurs bénéficiaires, bien que très coûteuses pour la collectivité. Il a insisté sur la différence de cette situation avec celle des Etats-Unis, où les Américains*

paient eux-mêmes leur sécurité sociale. Il a rappelé que, dans l'expérience canadienne, la mise en œuvre des réformes avait été précédée d'une longue préparation et de grands efforts de pédagogie. Enfin, il a regretté que les choix ne soient pas mieux présentés dans l'opinion publique, comme par exemple, en matière de recherche, pour laquelle le recul des crédits constitue une perte grave et durable pour notre pays.

***M. Michel Esneu** s'est interrogé sur les solutions permettant la maîtrise des dépenses locales, dès lors que l'Etat est venu assécher une partie des recettes fiscales des collectivités territoriales. Il a cité l'exemple de la taxe professionnelle désormais aiguillée vers les communautés de communes.*

***M. Guy Fischer** a souligné qu'au cours des dernières années, l'Etat avait toujours cherché à faire des budgets des collectivités territoriales et des budgets sociaux une variable d'ajustement et que cela rend d'autant plus difficile la solution des problèmes financiers dans la période actuelle.*

***M. Jean Arhuis, président de la commission des finances,** a souscrit aux analyses et propositions présentées par M. Michel Pébereau. Il a estimé indispensable de trouver un mode adéquat de communication avec l'opinion publique avant de prendre les mesures d'ajustement nécessaires. Il a regretté que l'on continue à contourner les règles de rigueur posées, par exemple en affichant une stabilisation des dépenses, mais en augmentant parallèlement les dépenses fiscales. Il a indiqué que, sans l'euro, la sanction serait instantanée et qu'une rigueur accrue serait obligatoire. Il a constaté que le programme de stabilité 2007-2009, récemment présenté par le gouvernement, n'intègre que de façon très incomplète ce rapport sur la dette publique, pourtant publié quelques semaines auparavant.*

***M. Michel Pébereau** a indiqué que les actions à mettre en œuvre seraient nécessairement globales, car on ne peut reporter le problème des déficits ou de la dette d'une administration à une autre. Il a estimé indispensable que toutes les personnes ayant une responsabilité publique puissent se faire l'écho de la situation générale auprès de l'opinion publique. Il a ajouté que, dans les entreprises, des économies ont été possibles lorsque l'ensemble de l'environnement en a été convaincu.*

Il a ensuite considéré qu'il n'est plus possible d'attendre et que tous les autres pays européens sont en mouvement, les budgets publics étant devenus un élément de la compétition internationale. Il a estimé que la France est isolée aujourd'hui, que sans action rapide, ses perspectives de croissance seront affectées et jugé qu'il devient donc urgent de convaincre l'opinion. Il a fait valoir que si l'euro est aujourd'hui une forme d'« anesthésiant », il sera demain un « poison », car l'endettement de la France est exprimé en euro, ce qui rend obligatoire de trouver des recettes de remboursement en euro et exclut totalement la perspective d'une sortie de l'euro. Il a évoqué un précédent historique, celui de l'après-guerre de 1870, lorsque la France était très endettée pour le remboursement des dommages et des indemnités de

guerre, mais que des finances publiques bien gérées avaient permis le développement d'une économie florissante.

Sur les dépenses des collectivités territoriales, il a estimé que les informations globales sont nettement insuffisantes. Il a cependant indiqué que plusieurs indices sont très préoccupants : la rapidité de l'augmentation de ces dépenses et la croissance trop élevée du nombre des fonctionnaires. Il a regretté que l'on ne cesse d'augmenter les échelons territoriaux sans analyse des coûts. Il a cité deux exemples : l'absence d'étude globale des effets de la décentralisation de 1982 sur les dépenses de l'Etat et l'ajout des structures intercommunales sans suppression de postes de fonctionnaires au niveau communal. Il a rappelé que les banques, pour lesquelles on craignait une crise sociale majeure dans les années 90, avaient réussi à faire des économies et les transformations nécessaires en traitant les problèmes dans la durée, la concertation et par la formation et la mobilité des personnels.

Il est convenu de la difficulté de mobiliser l'opinion sur un programme d'équilibre des finances publiques, mais il a estimé possible de mobiliser les esprits sur le problème très grave de la dette, en particulier par analogie avec le surendettement individuel ou la faillite des entreprises. Il a estimé indispensable d'expliquer la réalité de la situation aux Français.

Puis M. Michel Pébereau a indiqué que la LOLF est un instrument important pour avancer dans la remise en question de l'efficacité des dépenses, mais à condition que le Premier ministre lui-même s'empare de la question et que tous les outils prévus soient réellement mis en place. Il a fait valoir que les Français ont fait des efforts d'adaptation considérables dans les entreprises, comme en témoigne la bonne santé actuelle des entreprises françaises, compétitives au niveau mondial et en meilleure santé qu'il y a une quinzaine d'années. Dès lors, il a estimé possible de demander des efforts aux Français en tant que citoyens.

En conclusion, il a insisté sur la nécessité de faire comprendre à l'opinion qu'il n'y a pas d'autre chemin que l'économie de marché et d'entreprise pour créer des richesses, qu'on ne peut produire sans travailler, que la valeur « travail » a un rôle d'insertion, mais représente également la contribution de chacun à l'effort productif et qu'il ne peut y avoir de miracle dans la gestion publique comme dans la gestion privée. Il a alors estimé que si ces réalités sont assumées, elles doivent figurer de façon prioritaire dans les programmes des décideurs politiques.

MM. Jean Arthuis, président de la commission des finances, et Nicolas About, président de la commission des affaires sociales, ont insisté sur l'intérêt de l'analyse et des préconisations de M. Michel Pébereau et souhaité que les candidats à l'élection présidentielle prennent en compte les conclusions de ce rapport.

**Audition de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale,
de MM. Jean-Luc Tavernier, directeur général, et Alain Gubian,
directeur financier, de l'Agence centrale des organismes de sécurité
sociale (Acoss) et de M. Patrice Ract-Madoux, président de la Caisse
d'amortissement de la dette sociale (Cades)
(mercredi 12 avril 2006)**

Réunie le **mercredi 12 avril 2006**, sous la présidence de **M. Alain Vasselle**, la mission a tout d'abord procédé à l'**audition de M. Dominique Libault, directeur de la sécurité sociale**.

En introduction, **M. Dominique Libault** a souligné le consensus entourant le constat du caractère préoccupant de l'existence d'une dette sociale. Dès l'origine en 1945, les Pères fondateurs de la sécurité sociale avaient conçu un budget où les recettes devaient équilibrer strictement les dépenses. Alors qu'il existe une logique à faire financer par les générations futures, à travers les remboursements d'emprunt, des investissements dont elles bénéficieront, il est anormal de faire financer les dépenses actuelles de solidarité par ceux qui viendront après. Comme le souligne la Cour des comptes, la seule dette sociale soutenable est la dette « zéro ».

Sur le fond, le sujet de la dette est particulièrement préoccupant, non pas tant du fait de son volume que de sa dynamique. En ce qui concerne son montant, **M. Dominique Libault** a indiqué que le total du passif repris par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) s'élève au 31 décembre 2005 à 102 milliards d'euros, dont 29 milliards ont déjà été amortis, 73 milliards restant dus. L'objectif d'amortissement pour 2006, fixé dans la loi de financement de la sécurité sociale conformément aux dispositions de la loi organique du 2 août 2005, s'élève à 2,4 milliards d'euros.

Cependant, le total de la dette sociale ne se limite pas aux amortissements mis à la charge de la Cades. Deux autres structures présentent des déséquilibres qui doivent être consolidés avec ceux de la caisse pour obtenir une évaluation exacte du besoin de financement de la protection sociale : celui du fonds de solidarité vieillesse (FSV), évalué au 31 décembre 2005 à 2 milliards d'euros, et celui du fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (Ffipsa), qui s'élève à 1,4 milliard d'euros à la même date.

Abordant ensuite les perspectives financières du régime général, **M. Dominique Libault** a rappelé que son déficit a puisé son origine au cours de ces dernières années dans le besoin de financement de la branche maladie, qui aurait atteint 16 milliards d'euros en 2005 si aucune mesure n'avait été prise par le gouvernement dans le cadre de la loi de 2004.

En réalité, le montant du déficit de la branche maladie sera réduit en 2005 à 8 milliards d'euros, les prévisions de la loi de financement pour la sécurité sociale étant de 6,1 milliards d'euros en 2006 et de 3,5 milliards d'euros en 2007. L'effort réalisé sur les dépenses de maladie constitue une condition sine qua non pour enrayer la progression de la dette sociale. Les bons résultats constatés sur l'exercice en cours prouvent que les comptes de la sécurité sociale sont sur le chemin d'un retour à l'équilibre.

*Puis **M. Dominique Libault** a relativisé l'apparition de déficits affectant d'une part la branche vieillesse, d'autre part la branche famille. Pour la vieillesse, il a rappelé que la situation actuelle avait été créée par les dispositifs de départ anticipé à la retraite et par le « papy boom ». Il a fait état du rapport du conseil d'orientation des retraites (Cor), remis récemment au Premier ministre, qui estime que les effets de la réforme de 2003 laissent subsister des besoins de financement à l'horizon 2020.*

Quant à la branche famille, le déséquilibre qui l'affecte apparaît transitoire, essentiellement lié à la montée en puissance de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje).

Il semble ainsi possible de revenir vers un équilibre de toutes les branches de la sécurité sociale permettant de ne pas accroître la dette gérée par la Cades.

*Revenant sur les déficits affectant le FSV et le Ffipsa, **M. Dominique Libault** a cependant reconnu qu'il n'existe pas de solution évidente pour leur résorption. La situation du FSV est en effet étroitement corrélée à la situation de l'emploi. Quant au Ffipsa, il faut attendre les conclusions des travaux du groupe de travail présidé par M. Jean-François Chadelat, qui a été constitué sur le thème de la compensation.*

En conclusion, il a souligné le rôle d'aiguillon joué par une progression des dépenses spontanément plus rapide que celle des recettes au sein des branches maladie et vieillesse. La tendance au déficit crée une obligation d'agir qui devrait continuer de marquer l'action publique dans les années à venir.

***M. Alain Vasselle, président**, a souhaité savoir le montant de la dette sociale française en demandant un bilan détaillé pour chaque branche de la protection sociale et les modalités du traitement de la gestion de cette dette. Il s'est enquis des réactions inspirées par les analyses du rapport Pébereau relatives à la dette sociale, notamment celles faisant état de « marges d'améliorations reconnues » en matière d'assurance maladie. S'agissant des déficits cumulés du FSV et du Ffipsa, il a voulu savoir comment la direction de la sécurité sociale appréhende les observations du président de la Cour des comptes, M. Philippe Seguin, qui menace de ne pas certifier les comptes de ces organismes si le Gouvernement persiste à ne pas assurer leur équilibre. Il a aussi demandé des précisions sur le montant de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale. Il a enfin fait état des études du Conseil d'orientation des retraites (Cor) et des critiques les jugeant peu réalistes. Il a*

évoqué les difficultés liées à l'adossement des régimes spéciaux de salariés sur le régime général.

M. Dominique Libault a tout d'abord insisté sur le consensus qui entoure dorénavant l'existence d'une structure autonome, la Cades, dédiée exclusivement à la gestion de la dette sociale. L'autonomie a un intérêt symbolique fort et donne une visibilité à cette dette. Le Conseil constitutionnel a renforcé la structure en soulignant le caractère organique du principe selon lequel tout nouveau transfert de dette à la Cades doit être compensé par des ressources permettant de ne pas rallonger la durée d'amortissement de la dette.

Certes, ce mode de gestion, déconnecté de celui de la dette de l'Etat, entraîne un léger surcoût (spread). Cependant, cette déconnection répond à une nécessité pratique, car la dette gérée par la Cades a un horizon spécifique (vers 2023), ce qui n'est pas le cas de la dette de l'Etat.

Réagissant aux observations du rapport Pébereau, selon lequel il existe des « marges d'amélioration reconnues » en matière d'assurance maladie, **M. Dominique Libault** a estimé qu'il ne suffit pas de reconnaître et d'utiliser ces marges, mais qu'il convient de le faire en temps et en heure. Les décisions trop tardives engendrent un « effet base » qu'il est difficile d'enrayer.

Il a ainsi suggéré que des mesures correctrices auraient pu être prises plus tôt, alors que l'objectif national d'assurance maladie (Ondam) progressait à un rythme rapide, au cours des années 1998 à 2000, et que l'augmentation soutenue de la masse salariale au cours de la même période permettait de maintenir un solde encore positif. Dès que la masse salariale a connu une évolution moins favorable, le déficit de l'assurance maladie s'est brutalement creusé, notamment au cours des années 2002-2003.

L'effet retard de la décision joue un rôle important dans la constitution de la dette et c'est ce constat qui a conduit à la mise en place du comité d'alerte prévu par la loi de 2004 relative à l'assurance maladie.

Quant à la définition même des marges d'amélioration, celles-ci sont très nombreuses. Pour s'en tenir aux soins, il existe ainsi des marges d'efficience permises par les comparaisons de coûts de fonctionnement entre les hôpitaux ou la mise en place de parcours de soins en médecine de ville.

M. Dominique Libault a ensuite insisté sur le fait que le montant des indemnités journalières versées est en baisse pour la troisième année consécutive. En revanche, la France dispose encore de marges de résultat dans le recours aux médicaments génériques. D'une façon générale, il est illusoire de s'en remettre à des « solutions miracles » : les sujets traités sont compliqués et supposent d'être traités en concertation avec les acteurs concernés. A titre de comparaison, les autres grandes nations industrialisées éprouvent des difficultés similaires aux nôtres dans la maîtrise de leurs dépenses de protection sociale.

Il a fait valoir que si la sécurité sociale n'avait pas subi les déficits résultant de la gestion antérieure aux réformes engagées au cours des trois dernières années, les dépenses auraient progressé à un rythme sensiblement identique à celui du produit intérieur brut et un léger excédent du solde global aurait pu être constaté en 2005. Ce constat doit inciter à persévérer dans la voie tracée par ces réformes.

Revenant sur le traitement des déficits du FSV et du Ffipsa, il a indiqué que le gouvernement a entamé des travaux de réflexion et qu'il ne lui revient pas de préjuger de leurs résultats. Il a néanmoins fait part de l'opposition de sa direction à la piste, proposée par le président du conseil d'administration du Ffipsa, consistant à réformer les règles de la compensation démographique au détriment du régime général.

***M. Dominique Leclerc** a rappelé qu'il est membre du groupe de travail Chadelat et qu'il a eu l'occasion de souligner le danger recélé par ces propositions. Le principe de la compensation démographique a atteint ses limites, alors que la plupart des régimes pâtissent de déséquilibres démographiques plus ou moins marqués.*

Sur les 10 milliards d'euros annuellement octroyés au titre de la compensation, 6 vont déjà aux régimes agricoles. Dans l'autre sens, la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) reverse 20 % de ses ressources pour la compensation, au bénéfice des autres régimes. Même s'il est incontestable que la CNRACL connaît une montée en charge, grâce aux recrutements accrus de fonctionnaires par les collectivités territoriales au cours des dernières années, il s'agit d'un véritable acte de spoliation.

***M. Dominique Leclerc** a également exprimé ses craintes au sujet de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), socle des régimes de retraite, qu'il paraît difficile de mettre davantage à contribution dans le cadre de la compensation démographique.*

Puis il a relativisé la faiblesse des résultats obtenus jusqu'à présent en matière de commercialisation de médicaments génériques, rappelant que les autres pays ayant exploré cette voie avec succès ont entamé cette démarche de façon plus précoce que la France et que le succès en ce domaine ne peut venir que d'un long et patient travail de persuasion.

***M. Dominique Libault** a reconnu que la France avait envisagé tardivement le recours accru aux médicaments génériques.*

Revenant sur le Ffipsa, il a rappelé que le budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa) bénéficiait auparavant d'une subvention d'équilibre venant du budget de l'Etat, et qu'il faut bien chercher ici la solution du problème créé par l'apparition d'un déficit, et non du côté des autres régimes de protection sociale.

Il a ensuite déclaré avoir pris bonne note des critiques exprimées par la commission des affaires sociales au sujet des projections du conseil

d'orientation des retraites, tout en faisant remarquer que d'autres partenaires, le syndicat Force ouvrière (FO) par exemple, les ont, quant à eux, jugées « catastrophistes ». Le Cor a le mérite de bien expliciter ses hypothèses. Il est vrai que le travail d'exploration effectué ne prend pas en compte la réalité des exercices 2004 et 2005 et s'appuie exclusivement sur les données connues en 2003, mais il s'agit d'un travail sérieux.

*Sur la question des soultes que les grandes entreprises devront verser au régime général à l'occasion de l'adossment des régimes spéciaux de retraite, **M. Dominique Libault** a souligné le fait que la direction de la sécurité sociale doit être vigilante et procéder à un examen critique des prévisions et évaluations faites par les structures concernées (RATP, SNCF, La Poste...).*

Abordant enfin la question du chiffrage du montant de la dette de l'Etat envers les organismes de sécurité sociale, il a rappelé que cette donnée figure dorénavant au nombre de celles qui doivent être transmises au Parlement en application de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Les évaluations sont pour l'instant entre les mains du secrétariat général du gouvernement, mais cette dette se serait élevée au 31 décembre 2005 à 5,1 milliards d'euros, après 3 milliards d'euros à fin 2004.

***M. Guy Fischer** a demandé si l'objectif de stabilisation de la dette gérée par la Cades conduira inéluctablement à un encadrement plus étroit du taux de progression des pensions servies aux retraités.*

***M. Dominique Libault** a rappelé le vœu du Président de la République qu'une expertise soit conduite sur une évolution de l'assiette des ressources de la protection sociale, avec notamment la possibilité que la valeur ajoutée soit substituée à la masse salariale. Il a estimé que l'objectif de réduction de la dette des organismes sociaux n'a pas nécessairement pour corollaire une limitation de la progression des pensions de retraite. L'équilibre peut être réalisé tant par une action sur les dépenses que sur les recettes.*

Il a ainsi rappelé que les projections de la loi Fillon sur les retraites reposent sur un transfert des ressources provenant de la baisse attendue du chômage et de la reconversion des cotisations chômage en cotisations vieillesse. Cette loi prévoit en outre des rendez-vous, dans le cadre desquels d'éventuels « coups de pouce » pourront être donnés aux retraites.

*Réagissant à ces propos, **M. Alain Vasselle, président**, a souligné l'absence de cohérence qu'il lui semble percevoir entre les axes de la loi Fillon rappelés par M. Dominique Libault et les propos récents de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, qui a envisagé le basculement de cotisations de l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) vers le financement de la prestation autonomie dépendance.*

A **M. Bernard Cazeau**, qui souhaitait connaître l'évolution des dépenses au titre des indemnités journalières et des médicaments, **M. Dominique Libault** a confirmé que le nombre des arrêts de travail pour cause de maladie poursuit le mouvement de baisse entamé au cours des deux années précédentes. En revanche le secteur du médicament continue d'être affecté d'un fort dynamisme, avec une croissance de 5 % en moyenne annuelle, ce qui en fait le poste de progression des dépenses de santé spontanément le plus rapide.

Revenant sur les travaux du Cor, **M. Dominique Leclerc** a rappelé que 2008 est dorénavant l'échéance la plus significative en matière d'assurance vieillesse et que l'objectif, fixé en 2003, de conversion des cotisations chômage en cotisations vieillesse, ne semble plus à l'ordre du jour. Le coût financier des carrières longues a été notablement sous-évalué.

Dans ce contexte, l'environnement économique sur lequel s'appuient les évaluations du Cor reflète une euphorie artificielle et n'apparaît pas comme réaliste. Or, il convient d'être très attentif au message adressé à l'opinion publique sur le sujet des retraites : il n'est pas possible de lui faire croire que l'on pourra continuer de financer les pensions au niveau actuel en 2020.

M. Dominique Libault a nié que le Cor ait voulu adressé un message trop optimiste sur l'avenir du financement des retraites. Il s'est néanmoins inquiété de la lenteur avec laquelle les Français semblent prendre conscience du caractère inéluctable de l'allongement de la durée de la vie active.

Il a appelé à plus de pédagogie : les Français doivent avoir le sentiment que les efforts réalisés jusqu'à présent ont été efficaces, quand bien même les équilibres ne seraient toujours pas atteints. Ils doivent aussi prendre conscience que de nouvelles étapes seront nécessaires.

M. Alain Vasselle, président, a voulu savoir si les services de **M. Dominique Libault** avaient eu communication d'un amendement adopté la veille par le Sénat, sur le projet de loi portant engagement national pour le logement, prévoyant l'exonération de contribution sociale généralisée (CSG) au profit des sociétés d'économie mixte.

Répondant par la négative, **M. Dominique Libault** a expliqué qu'il lui est difficile de repérer une disposition d'initiative strictement parlementaire au sein d'un texte pour lequel sa direction n'est pas compétente. Il a fait cependant état de progrès dans l'information que les autres ministères doivent lui apporter dans le cadre de la rédaction des projets de loi, lorsque ces ministères envisagent d'agir sur les dépenses ou les recettes à caractère social.

Puis la mission a entendu **M. Jean-Luc Tavernier, directeur général, et M. Alain Gubian, directeur financier, de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos)**.

M. Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Acos, a indiqué que la variation du solde du compte de trésorerie de l'Acos a atteint, au 31 décembre 2005, - 16,9 milliards d'euros avant reprise de dette par la Cades. Sur ce total, la part due au déficit de gestion du régime général s'élève à 11,6 milliards d'euros.

La différence entre ces deux montants a deux origines principales : la première tient au déficit du fonds de solidarité vieillesse (FSV) qui pèse sur l'Acos à hauteur de 1,7 milliard d'euros supplémentaires en 2005 ; la seconde provient des moindres remboursements d'exonérations de cotisations par l'Etat aux régimes de protection sociale. Ce moins-perçu s'est élevé à 2,1 milliards d'euros sur l'exercice 2005, soit 1,3 milliard d'euros correspondant à un trop versé par l'Etat en 2004 au titre des compensations d'exonérations et 800 millions d'euros résultant d'un retard de paiement de l'Etat. L'essentiel de ce solde de 800 millions d'euros a cependant été acquitté au mois de janvier au bénéfice de l'Acos.

Les autres éléments expliquant le différentiel entre le niveau de la variation du solde de trésorerie et l'aggravation des déficits du régime général, du FSV et des moindres remboursements d'exonérations de cotisations par l'Etat sont plus difficiles à déterminer, une partie de l'écart (- 1,5 milliard d'euros en 2005) restant généralement inexplicée. Toutefois, 600 millions d'euros proviendraient du passage d'une comptabilité en droits constatés à une comptabilité en variation de trésorerie.

M. Jean-Luc Tavernier a indiqué que l'Acos n'avait pas été contrainte en 2005 de dépasser le plafond autorisé par la loi de financement de la sécurité sociale et que son point critique avait été atteint au début du mois d'octobre à la veille du versement au profit des régimes de retraite.

L'année 2006 a débuté avec un niveau de trésorerie s'établissant à 6,85 milliards d'euros.

Pour l'exercice 2006, avant reprise éventuelle d'une partie de la dette et sur la base des projections de la loi de financement de la sécurité sociale, le dénivelé de trésorerie devrait s'élever à - 13,7 milliards d'euros, soit moins que l'amplitude de - 16,9 milliards atteinte en 2005. Ce moindre écart serait obtenu grâce à une évolution de la masse salariale en légère accélération et à un objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) en faible décélération.

M. Jean-Luc Tavernier a reconnu que des aléas négatifs pouvaient intervenir : risques macro-économiques, possibilité que le ralentissement de la progression des dépenses d'assurance maladie ne se vérifie pas, danger enfin que des postes de dépenses, notamment celui de la compensation démographique, soient sous-budgétés.

Il a cependant fait état d'une bonne surprise intervenue en début d'exercice. En effet, le montant des prélèvements sur les plans d'épargne logement de plus de dix ans, qui avaient été estimés pour 700 millions d'euros, a finalement atteint 1,5 milliard d'euros, soit une plus-value de 800 millions qui devrait suffire à compenser les éventuelles moindres ressources ou dépenses supplémentaires non envisagées.

Il a ensuite expliqué que le solde de trésorerie devrait atteindre au 31 décembre 2006, toutes choses égales par ailleurs, - 20,6 milliards d'euros, soit l'addition du solde d'entrée (- 6,9 milliards) et du dénivelé de - 13,7 milliards. Le plafond de trésorerie autorisé par la loi de financement de la sécurité sociale à hauteur de 18,5 milliards d'euros serait donc dépassé.

Cependant, une dernière reprise de dette par la Cades est prévue pour le mois d'octobre à hauteur de 6,7 milliards d'euros, correspondant au reliquat de l'enveloppe de 15 milliards autorisée par la loi de 2004 relative à l'assurance maladie. Compte tenu de cette reprise prévisible de dette, le solde de sortie au 31 décembre 2006 s'établirait autour de - 13,9 milliards d'euros, en dessous du plafond de 18,5 milliards. Si toutefois ce plafond devait être atteint ou dépassé, il resterait la soupape de sécurité offerte par l'obligation pour l'Etat de rembourser ses dettes auprès des différents régimes de protection sociale.

*Abordant ensuite la question de la gestion de la trésorerie de l'Acoss, **M. Jean Luc Tavernier** a indiqué qu'il avait reçu de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), dès le début d'exercice, l'assurance que celle-ci serait en mesure de subvenir aux besoins de trésorerie à l'Acoss jusqu'à hauteur du plafond autorisé de 18,5 milliards d'euros. Pour les années suivant 2006, le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, M. Francis Mayer, a signalé par lettre que la CDC pourrait même relever jusqu'à 30 milliards d'euros le montant des avances de trésorerie consenti à l'Acoss.*

Pour l'heure, l'Acoss négocie une nouvelle convention de gestion avec la CDC pour la période 2006-2009. L'Acoss a ainsi donné, le 11 avril, un mandat de gestion à son président et au directeur général prévoyant des demandes d'aménagement des conditions financières proposées par la caisse, en faisant valoir le caractère de client « captif » de l'agence.

En premier lieu, l'agence souhaite qu'à l'avenir une distinction soit opérée entre la tenue des comptes par la caisse et les modalités de financement des emprunts. Cette distinction est aujourd'hui imposée par le cadre européen qui prévoit une mise en concurrence distincte pour chacun de ces deux postes.

En ce qui concerne la mission de tenue de compte, il paraît évident que l'Acoss continuera de faire appel à la Caisse des dépôts et consignations, mais sur des bases techniques dorénavant plus saines. Avant 2001 en effet, cette activité n'était pas facturée à l'Acoss par la CDC. A partir de 2001, une facturation a été établie pour un coût de 3 millions d'euros annuels, mais ce montant avait été fixé après déduction d'une ristourne consentie par la Caisse

en contrepartie de la mise en place du projet Géode. Ce projet ayant été abandonné, la facturation par la Caisse de son activité de tenue de compte devrait donc en réalité augmenter et atteindre environ 3,5 millions d'euros annuels.

*En réponse à une question de **M. André Lardeux** sur l'absence de recours à la concurrence, ce montant de 3,5 millions d'euros apparaissant tout de même relativement élevé, **M. Alain Gubian, directeur financier de l'Acoss**, a indiqué que la fonction de tenue de compte est accomplie par la Caisse en application de la loi et que seule la loi peut prévoir une mise en concurrence.*

*Pour appuyer ces propos, **M. Jean-Luc Tavernier** a souligné le savoir-faire de la Caisse des dépôts et consignations, ajoutant que l'activité de tenue de compte n'est pas de celles où l'Acoss peut se permettre une prise de risques.*

*Abordant ensuite le volet des modalités de financement des emprunts effectués par l'Acoss en recourant à l'intermédiation de la Caisse, **M. Jean-Luc Tavernier** a rappelé qu'il y a dix ans encore, la Caisse imposait à l'agence un spread de 100 points de base (1 %) par rapport au taux des emprunts d'Etat (taux EONIA : Euro overnight index average). A l'heure actuelle, l'écart de refinancement s'établit dans une fourchette de cinq à dix points de base pour les emprunts déterminés à l'avance, cinq points pour un emprunt demandé un mois à l'avance pour une durée d'un mois et dix points pour un emprunt demandé quinze jours à l'avance pour une durée de quinze jours. L'écart de refinancement s'établit sur une base de dix-sept à vingt points de base pour les emprunts demandés au jour le jour.*

Pour ce qui est des placements des excédents de trésorerie de l'Acoss, leur rémunération s'effectue dans les conditions suivantes : les excédents de trésorerie inférieurs à 3 milliards d'euros sont rémunérés au taux EONIA moins 1/16^e et les excédents supérieurs à 3 milliards d'euros sont rémunérés au taux de base EONIA sec. En conséquence, l'agence a réalisé en 2005 des gains très légèrement supérieurs à l'EONIA.

*Si la Caisse des dépôts et consignations estime qu'elle est allée au maximum des avantages qu'elle pouvait proposer à l'Acoss, celle-ci a toutefois fait valoir que l'Unedic émet des billets de trésorerie à EONIA plus deux points de base. **M. Jean-Luc Tavernier** a toutefois reconnu que la loi n'autorise pas, en l'état, l'Acoss à émettre elle-même des billets de trésorerie et qu'en outre cette activité suppose une logistique ayant un coût. Dans son esprit, la référence à l'Unedic a surtout pour vertu de mettre la pression sur la Caisse afin qu'elle améliore encore ses offres en termes de rémunération des placements et de coût des prêts.*

C'est d'ailleurs à ce titre que la nouvelle convention d'objectif et de gestion stipule l'obligation de chercher une diversification tant des instruments d'emprunt et de placement que des organismes prêteurs.

M. Jean-Luc Tavernier a cependant, en conclusion sur ce point, souligné le relativement faible enjeu présenté par la question des coûts de gestion : les possibilités d'économie consécutives à une mise en concurrence sont évaluées à environ 4 ou 5 millions d'euros annuels, soit une proportion infime du montant des déficits à gérer. La remontée des taux de la Banque centrale européenne aura un impact beaucoup plus élevé sur les charges financières supportées par l'Acoss.

Abordant ensuite l'état de la situation des recouvrements des impayés, il a indiqué que le solde à recouvrer des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf) s'élevait à - 13,6 milliards d'euros à fin 2005, contre - 13,7 milliards d'euros à fin 2004. Cette légère amélioration se vérifie également dans les taux d'impayés qui atteignent, pour 2005, 0,96 % pour le total métropole-départements d'outre-mer et 0,84 % pour la seule métropole.

Les marges d'amélioration ont essentiellement été obtenues à Paris où le taux de recouvrement est en forte amélioration. Si l'on passe à une analyse par secteurs, les gains réalisés sont totalement attribuables aux entreprises du secteur privé, cependant que les améliorations constatées depuis quelques années dans la catégorie des travailleurs indépendants continuent de se vérifier. En revanche, les collectivités territoriales ne font pas partie des bons payeurs.

Développant ensuite le sujet du montant de la dette contractée par l'Etat envers les organismes de sécurité sociale, **M. Jean-Luc Tavernier** a indiqué qu'il remettra à la mission le rapport de l'agent comptable de l'Acoss qui révèle qu'au 31 décembre 2005, le total de la dette cumulée au titre des exonérations de cotisations sociales a atteint 2,975 milliards d'euros, soit un maximum historique s'expliquant notamment par le trop versé de l'Etat en 2004 qui a justifié de sa part un moindre versement en 2005.

Au 12 avril 2006, le cumul de dettes au titre des recettes non versées est cependant redescendu à - 2,3 milliards d'euros grâce à la régularisation précitée de 800 millions intervenue au mois de janvier.

Face à cette dégradation des comptes, **M. Jean-Luc Tavernier** a affirmé avoir écrit aux ministres de tutelle afin de savoir si l'Acoss doit provisionner le montant de ce manque à gagner afin de tenir compte de l'apparition de créances douteuses, rappelant dans son courrier que la Cour des comptes avait fait à l'agence le reproche de cette absence de provision. Les ministres ont répondu en certifiant que l'Etat reconnaît sa dette qui se retrouvera donc en bilan d'entrée à l'occasion du passage des comptes en droits constatés.

Au chapitre des dépenses non compensées par l'Etat figurent au premier chef la dette du fonds de solidarité vieillesse puis, pour un montant de 600 millions d'euros, l'aide médicale de l'Etat (AME). Les autres postes (allocation de parent isolé, revenu minimum d'insertion, allocation pour adulte handicapé...) apparaissent pour des montants plus réduits. Le total de

la dette contractée par l'Etat au titre des dépenses s'établissait donc au 1^{er} avril 2006 à environ 3,5 milliards d'euros.

A la même date, le total de la dette de l'Etat à l'égard de l'Acoss s'élevait donc à 5,85 milliards d'euros (2,3 milliards pour les exonérations et 3,5 milliards pour les dépenses de protection sociale).

Appelé ensuite à donner son avis sur le diagnostic, les analyses et les préconisations du rapport Pébereau en matière de dette sociale, **M. Jean-Luc Tavernier** s'est réjoui de ce que le rapport définitif n'ait pas repris le montant cumulé de 2.000 milliards de dettes, pour l'ensemble des administrations publiques, avancé dans le pré-rapport. Ce montant qui consolidait l'ensemble des dettes publiques au sens des critères de Maastricht, comprend en effet à la fois une dette quantifiée et certaine et des provisions au titre des engagements non couverts des régimes de retraite des fonctionnaires et des entreprises publiques correspondant à une dette future non encore matérialisée.

Il a insisté sur l'indication donnée cependant par le rapport Pébereau sur le montant de ce provisionnement au titre de ces régimes qui aurait atteint 1.800 milliards d'euros si la réforme Balladur de 1993 et la réforme Fillon de 2003 n'avaient pas été adoptées, alors qu'il a pu être réduit de moitié, à 900 milliards d'euros, grâce à ces deux réformes.

Sur l'exigence posée par le rapport Pébereau d'un vote à l'équilibre de l'assurance maladie, **M. Jean-Luc Tavernier** a souligné le manque de cohérence des auteurs qui évoquent parallèlement la mise en place d'un fonds de stabilisation conjoncturelle permettant d'envisager l'existence au moins ponctuelle de déficits. En tout état de cause, la perspective d'un retour à l'équilibre apparaît encore lointaine.

Il a en revanche jugé excellente la proposition tendant à ce que la loi de financement de la sécurité sociale contienne immédiatement après l'article fixant l'Ondam un autre article fixant les mesures qui seraient automatiquement mises en œuvre si l'objectif était effectivement dépassé.

En réponse à **M. Guy Fischer**, **M. Jean-Luc Tavernier** a enfin évalué à 355.500 le nombre des contrats nouvelles embauches signés sur la période de septembre 2005 à février 2006, auxquels il conviendrait sans doute d'ajouter 20.000 autres contrats signés dans le courant du mois d'août. Il a cependant indiqué que ce chiffre est obtenu à partir d'une extrapolation faite sur les déclarations uniques d'embauches téléchargées sur internet.

Enfin la mission a entendu **M. Patrice Ract-Madoux**, président de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

M. Patrice Ract-Madoux a indiqué que, depuis l'origine de la Cades, son ordonnance fondatrice et les nombreuses lois qui l'ont modifiée ont mis à la charge de la Caisse un montant total de 110,4 milliards d'euros. A la fin de 2005, la Cades avait effectivement repris 102 milliards d'euros. Sur ce total, 29,3 milliards d'euros ont d'ores et déjà été amortis, le montant de la dette restant à rembourser s'élevant donc à 72,7 milliards.

Il a cependant précisé que la dette sociale ne se limite pas au montant repris par la Cades, mais doit également prendre en compte les besoins de financement de l'Acoss, si ceux-ci ne parviennent pas à être résorbés dans l'avenir.

Commentant ensuite le tableau des ressources de la Caisse, il a indiqué que depuis la vente du stock restant des immeubles des organismes sociaux, la seule ressource demeurant à la Cades est constituée par la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), dont le montant s'élève à environ 5 milliards d'euros par an.

Depuis 2005, du fait du doublement de la dette, la fraction de la CRDS consacrée au paiement des intérêts dépasse celle destinée aux amortissements.

*Détaillant la répartition de l'endettement contracté en contrepartie de la masse amortissable de 72,3 milliards d'euros, **M. Patrice Ract-Madoux** a indiqué que les dernières échéances remboursables sont fixées à 2019 et 2020. Les niveaux d'emprunts les plus élevés atteignent 3 à 4 milliards d'euros. La dette à taux révisable représente 26,2 % de l'encours, la dette à taux fixe 52,5 % et la dette indexée sur l'inflation 21, %. Les obligations en euros représentent, au 31 décembre 2005, 47 % de l'encours.*

S'agissant de la situation nette en fonction du risque, au 1^{er} avril 2006, il existe une chance sur deux que l'ensemble des remboursements soit achevé dans dix-sept ans, cinq chances sur cent pour que ce délai soit à treize ans et cinq chances sur cent pour que les remboursements ne soient pas achevés dans un délai de vingt-deux ans. Ces prévisions tiennent compte de la reprise de dette par la Cades prévue pour la fin de 2006.

***M. Patrice Ract-Madoux** a ensuite fait état des avancées permises par la parution du rapport de M. Alain Vasselle sur la gestion de la Cades en 2003 : d'une part, la caisse a maintenant basculé dans le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, puisque celles-ci doivent dorénavant obligatoirement contenir ses objectifs d'amortissement ; d'autre part, la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a stabilisé la cessation théorique d'activité de la Cades en fixant pour principe l'interdiction d'accroître ses charges en l'absence de ressources correspondantes. Le Conseil constitutionnel dans sa décision a confirmé la valeur organique de ce dispositif en rappelant que le législateur ne pouvait pas reporter le financement de la dette sociale sur les générations futures.*

Au total, le cadre législatif qui entoure la Cades apparaît aujourd'hui solide et donnant enfin la priorité au traitement de la dette sociale.

*Interrogé par **M. Alain Vasselle, président**, sur la portée de l'amendement adopté fin 2005 à l'initiative de M. Philippe Marini, autorisant le ministère des finances à émettre des emprunts au bénéfice de la Cades dans le but de supprimer le spread qui affecte les recours de la caisse au marché, **M. Patrice Ract-Madoux** a rappelé que l'agence France-Trésor effectue une*

*activité distincte de celle de la Cades en assurant le financement du déficit de l'Etat. Cette activité n'est pas assimilable à la mission d'amortissement de la dette sociale dévolue à la Cades. En outre, le spread qui affecte les emprunts de la Cades est en quelque sorte « congénital » et le fait que l'agence France-Trésor prenne en charge la levée des emprunts pour le compte de la Cades ne pourra pas le faire disparaître. Pour ces motifs, **M. Patrice Ract-Madoux** s'est déclaré défavorable à cette disposition.*

Accessoirement, l'amendement de M. Philippe Marini avait toutes les caractéristiques d'un cavalier budgétaire, alors que la matière relative à la Cades aurait dû être traitée exclusivement dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le Conseil constitutionnel, qui n'avait pas été interrogé par les requérants sur l'article concerné, ne l'a pas censuré, mais il aurait dû le faire s'il avait persévéré dans son ancienne jurisprudence qui le conduisait à examiner la constitutionnalité de l'ensemble des dispositions des lois dont il est saisi.

*En conclusion sur le rapport de M. Paul Girod, à l'origine de l'amendement de M. Philippe Marini, **M. Patrice Ract-Madoux** a relevé que les regrets exprimés par ce rapport au sujet du manque d'indicateurs de performance relatifs à la gestion de la Cades n'étaient plus valables après l'adoption de la loi organique du 2 août 2005 qui impose de définir dans la loi de financement les objectifs d'amortissement de la caisse.*

***M. Patrice Ract-Madoux** a conclu en énumérant les différentes propositions contenues dans le rapport Pébereau sur la gestion de l'assurance maladie.*

***M. Alain Vasselle, président**, a enfin rappelé le satisfecit que la commission des affaires sociales avait donné à la gestion de M. Patrice Ract-Madoux, soulignant sa volonté de conserver la Cades comme instrument de gestion de la dette sociale.*

II. EXAMEN DU RAPPORT

Examen du rapport par la mission

Réunie le **mardi 9 mai 2006**, sous la présidence de **M. Alain Vasselle**, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a procédé à **l'examen du rapport de MM. Alain Vasselle et Bernard Cazeau sur la dette sociale.**

M. Alain Vasselle, rapporteur, a indiqué que le rapport élaboré en commun avec **M. Bernard Cazeau** sur la dette sociale est le premier de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss). Il se situe dans le prolongement du rapport Pébereau qui a mis en exergue l'ampleur et la situation préoccupante de l'endettement public global de la France, lequel a atteint 1.100 milliards d'euros à la fin de 2005.

Deux constats préalables peuvent être faits : d'une part, la multiplicité des facettes de la dette sociale qui en rend la consolidation extrêmement délicate, d'autre part, la profonde méconnaissance de plusieurs de ses composantes, alors même qu'elles peuvent se chiffrer en milliards d'euros.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a proposé d'adopter une présentation de la dette sociale de la France en quatre parties : la dette « identifiée », portée par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ; la dette « reniée », correspondant au déficit cumulé du fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa) ; la dette « cachée », c'est-à-dire les créances des organismes de sécurité sociale sur l'Etat ainsi que, de façon plus marginale mais non négligeable, les reports de charges des hôpitaux publics ; enfin, la dette « virtuelle », liée aux perspectives d'évolution des différentes branches à l'horizon 2009, terme fixé pour le retour à l'équilibre des comptes de l'assurance maladie.

Développant le chapitre de la dette identifiée, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a indiqué que la dette reprise par la Cades s'élèvera, à la fin de 2006, à près de 110 milliards d'euros, dont plus de 77 milliards resteront à amortir. Il a rappelé les termes de la loi organique du 2 août 2005, relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui prohibe tout nouveau

transfert de dettes à la Cades en l'absence de transfert de ressources correspondantes permettant de ne pas rallonger la durée d'amortissement.

Dans sa décision du 29 juillet 2005, le Conseil constitutionnel a explicitement souligné le caractère organique de cette mesure, donnant une légitimité particulière au souci du législateur de ne plus reporter les charges de la solidarité sociale sur les générations futures.

*Puis **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a insisté sur la qualité de la gestion de la Cades. Evoquant le récent rapport de la commission des finances présenté par M. Paul Girod, ainsi que les termes de l'article 73 de la loi de finances pour 2006, adopté à l'initiative de la commission des finances du Sénat, autorisant le ministre des finances à emprunter pour le compte de la Caisse, il a estimé qu'il serait, à son avis, contre-productif de dissoudre la dette de la Cades au sein de la dette de l'Etat. De réels obstacles juridiques s'opposent à une consolidation des deux dettes, notamment du fait de l'inscription de la Cades dans la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. En outre, l'addition des dettes de la sécurité sociale et de l'Etat pourrait entraîner un relèvement du coût de la ressource empruntée par l'agence France Trésor, équivalent au léger surcoût acquitté aujourd'hui par la Cades, ce qui annulerait de facto le gain attendu de ce rapprochement.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur**, a conclu son propos liminaire en insistant sur la nécessité d'interdire, à l'avenir, la réouverture de la « boîte » Cades, solution de facilité consistant à reporter sur les générations futures les charges actuellement non financées.*

*Puis **M. Bernard Cazeau, rapporteur**, a exposé les déficits cumulés du FSV et du Ffipsa, composant la dette « reniée » par les pouvoirs publics : au 31 décembre 2005, le premier a atteint 3,7 milliards d'euros et le second 4,6 milliards d'euros, soit au total environ 8,3 milliards d'euros. Or, en droit, l'Etat doit assurer l'équilibre budgétaire de ces deux fonds.*

Pour l'avenir, les projections laissent apparaître une progression des déficits, la dette du FSV atteignant 8,2 milliards d'euros fin 2009, soit un montant supérieur à la moitié des recettes prévues pour le fonds à cette date. Cette situation déficitaire a des conséquences dommageables pour la branche vieillesse qui en supporte un coût en trésorerie estimé à 150 millions d'euros pour 2006. Elle a également des effets négatifs sur l'évolution du fonds de réserve des retraites (FRR) qui aurait dû être en principe alimenté par les excédents du FSV.

Or, en estimant que la loi lui crée pour seule obligation une information du Parlement sur l'évolution des soldes, le Gouvernement détourne l'esprit de la loi qui fait obligation à l'Etat d'équilibrer les comptes du FSV. Cette interprétation laxiste a été dénoncée tant par la commission que par la Cour des comptes dont le Premier président, M. Philippe Seguin, avait clairement laissé entendre, à l'occasion de sa venue en novembre 2005,

qu'elle pourrait en tirer les conséquences en allant jusqu'à refuser de certifier les comptes du FSV.

Décrivant ensuite la situation du Ffipsa, **M. Bernard Cazeau, rapporteur**, a indiqué que le bilan d'ouverture de ce fonds a fait apparaître d'emblée un déficit de 3,2 milliards d'euros au 1^{er} janvier 2005. Une partie de cette dette, soit 2,5 milliards d'euros, a été reprise par l'Etat au début de 2006. Il n'en demeure pas moins que subsiste une dette de 700 millions d'euros, auxquels s'ajoutent les déficits des exercices 2005 et 2006, soit 3,2 milliards d'euros.

Jusqu'en 2009, les déficits vont continuer à s'accumuler et le solde cumulé négatif du Ffipsa pourrait ainsi atteindre 9,4 milliards d'euros si l'Etat persiste dans son refus d'en assurer l'équilibre en dépit de l'obligation qui lui en a été faite par le législateur.

Le Gouvernement, à qui la commission avait dénoncé cette situation lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, a répondu par la création d'un groupe de travail sur la compensation. Bien que très imparfaite, cette réponse constituait déjà un premier pas. Il semble toutefois que les travaux, auxquels participent MM. Dominique Leclerc et Claude Domeizel, doivent prochainement conclure au statu quo. Le problème du Ffipsa reste donc entier.

M. Bernard Cazeau, rapporteur, a ensuite développé les éléments relatifs à la « dette cachée », et en premier lieu les créances des organismes sociaux sur l'Etat. L'article 17 de la loi organique de 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a instauré l'obligation pour le Gouvernement de communiquer au Parlement la situation semestrielle des sommes restant dues par l'Etat aux régimes obligatoires de base de la sécurité sociale. Le premier état semestriel, qui vient d'être transmis au Parlement, fait ressortir qu'au 31 décembre 2005 l'Etat devait 6,1 milliards d'euros aux organismes de sécurité sociale. Toutefois, après prise en compte d'opérations intervenues dans le courant du mois de janvier 2006, venant en partie apurer ses dettes, sa situation nette s'établit à 4,4 milliards d'euros, ce qui reste une somme assez considérable par rapport aux masses en jeu.

Les charges financières afférentes aux dettes de l'Etat sont estimées en outre à près de 150 millions d'euros pour 2006.

En définitive, l'Etat mauvais payeur s'affiche comme relativement vertueux en matière budgétaire, mais au détriment de la sécurité sociale qui est ainsi conduite à financer la politique de l'emploi en offrant une confortable variable d'ajustement budgétaire.

A la « dette cachée » de l'Etat, **M. Bernard Cazeau, rapporteur**, a ajouté les reports de charges des hôpitaux publics qui étaient évalués à plus de 500 millions d'euros à la fin de 2004, tant par le conseil de l'hospitalisation que par la Fédération hospitalière de France. La Mecss s'attachera d'ailleurs à approfondir ses investigations sur le sujet lorsque la

Cour des comptes aura présenté l'étude précédemment demandée par la commission sur le contrôle de gestion dans les hôpitaux publics.

*Reprenant la parole pour achever la présentation du rapport, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a indiqué qu'il convient d'ajouter aux montants déjà évoqués, une « dette sociale virtuelle » correspondant aux déficits cumulés du régime général prévisibles sur la période allant du 1^{er} janvier 2005 au 31 décembre 2009. Ce déficit atteindrait presque 19 milliards d'euros en l'absence de reprise totale ou partielle par l'Etat ou la Cades. Ce chiffre, préoccupant, montre la nécessité de nouvelles mesures de redressement.*

En conclusion de ce tableau, l'addition des quatre composantes de la dette sociale donne pour résultat 105 milliards d'euros environ au 31 décembre 2009, en augmentation de 20 à 25 % par rapport à la fin du dernier exercice connu, soit 2005. Il était urgent que le montant de la dette sociale soit mieux connu afin de susciter un débat au fond et d'engager une réflexion à la fois sur les moyens d'y faire face et sur la meilleure manière d'éviter qu'une nouvelle dette sociale n'apparaisse dans notre pays.

***M. Alain Vasselle, rapporteur**, a terminé son propos en soulignant le fait que le rapport se veut un diagnostic, avant l'élaboration de propositions. Il doit encore être complété par les constatations de la Cour des comptes, qui remettra prochainement les résultats de son enquête sur le contrôle de gestion des hôpitaux.*

*En réponse à **M. Dominique Leclerc** qui souhaitait savoir si les comptes de l'Unedic sont inclus dans l'étude, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a précisé que la dette sociale s'entend des dettes et des déficits relatifs aux organismes de sécurité sociale, mais ne s'étend pas jusqu'à l'assurance chômage.*

***M. Gérard Dériot** a estimé que le rapport permet de mesurer effectivement le caractère inquiétant de la dette sociale. Il a cependant jugé qu'il existe un risque de banalisation de la notion de déficit dans l'esprit des Français qui finissent par penser que l'existence de déficits persistants des comptes publics ne nuit pas au bon fonctionnement de l'Etat et de la protection sociale. Or, cette banalisation peut constituer une entrave à la mobilisation de nos compatriotes lorsque des efforts d'adaptation leur sont demandés.*

***M. Jean-Marie Vanlerenberghe** a considéré que le rapport contient un tableau précis et détaillé de la dette sociale qui faisait jusqu'ici défaut. Il a tenu à relativiser son poids au sein des déficits publics, rappelant qu'elle représente environ dix fois moins que la dette de l'Etat et que l'ordre de grandeur du déficit annuel cumulé des branches du régime général est de 10 milliards d'euros contre une quarantaine de milliards d'euros pour le déficit budgétaire. Le retour à l'équilibre des comptes sociaux demeure donc un objectif réalisable pour peu que l'effort soit adapté et bien ciblé. Il conviendrait, dans un premier temps, de mettre un terme à l'accroissement,*

année après année, des déficits des différentes composantes de la protection sociale.

***M. Guy Fischer** a souligné le caractère de plus en plus important, chronique, voire structurel, des déficits sociaux, insistant, en particulier, sur celui de la branche vieillesse, alors que la France est entrée dans une période où le nombre des retraités devrait exploser.*

Pour autant, il convient de relativiser le tableau sombre dressé par les rapporteurs. La dette sociale représente à peine 10 % de la dette publique et pèserait encore moins si l'Etat respectait ses engagements vis-à-vis des organismes de sécurité sociale. Le budget de la sécurité sociale a ceci, en effet, en commun avec celui des collectivités locales qu'il est devenu la variable d'ajustement des politiques menées par l'Etat.

*Prenant acte du caractère très médiatique, à ses yeux, des titres retenus dans le rapport pour qualifier les différentes composantes de la dette sociale (« identifiée », « reniée », « cachée » et « virtuelle »), **M. Guy Fischer** a jugé que derrière ces formules se lisent les conséquences des politiques menées par l'Etat en matière d'emploi et de croissance. La « panne sèche » qui affecte l'évolution des salaires depuis plusieurs mois et les « tours de vis » imposés à la consommation se traduisent mécaniquement par la stagnation des recettes de la sécurité sociale.*

Dans le même temps, le montant des exonérations de cotisations sociales explose, alors que la démonstration de leur efficacité en termes de création d'emplois reste à faire. Les emplois créés, lorsqu'ils le sont, sont en outre des emplois précaires.

Alors que les entreprises du CAC 40 ont battu des records de bénéfices en 2005, il serait regrettable que, à la lumière du constat du présent rapport, l'on établisse des propositions fondées sur la maîtrise comptable, se traduisant par une baisse de la qualité des prestations offertes.

***M. Guy Fischer** s'est dit de ce point de vue inquiet du recours à l'expertise de la Cour des comptes pour évaluer le contrôle de gestion des hôpitaux. Le risque est grand, en effet, de voir, à l'occasion de la remise du rapport de la Cour, resurgir l'idée selon laquelle l'hôpital est l'une des sources principales des déficits de la branche maladie.*

***M. Bernard Cazeau, rapporteur**, s'est dit peu rassuré par le constat selon lequel le poids relatif de la dette sociale dans les déficits publics est inférieur à 10 %, soulignant le fait que les organismes de sécurité sociale bénéficient de ressources, les cotisations, moins dynamiques que les impôts d'Etat, comme la taxe sur la valeur ajoutée.*

La dette sociale a atteint aujourd'hui une dimension structurelle. La solution est donc à rechercher dans l'évolution des structures et non dans des économies de « bouts de chandelle » ou dans des astuces comptables, ce qui suppose une volonté politique forte pour imposer des choix lourds.

M. Alain Vasselle, rapporteur, a globalement approuvé les remarques de M. Gérard Dériot sur la banalisation des déficits et la difficulté concomitante de mobiliser nos concitoyens sur leur réduction. En dépit de l'adoption de deux textes importants, sur les retraites et sur l'assurance maladie, les Français ne semblent pas avoir fait le lien entre le caractère nécessaire des réformes et l'accroissement inéluctable de leur contribution au financement du système de protection sociale. Sans doute convient-il d'attendre une prise de conscience qui interviendra progressivement, comme cela est le cas aujourd'hui pour les générations du baby boom qui ne découvrent le montant de leur pension de retraite qu'au moment où ils quittent leur emploi.

Trois conditions doivent être remplies pour que les Français acceptent d'accroître leur effort : en premier lieu, l'Etat doit apporter la preuve d'une gestion vertueuse. En d'autres termes, il doit mettre fin à la pratique consistant à se servir des lois de financement de la sécurité sociale comme variables d'ajustement de ses propres comptes.

En deuxième lieu, les caisses des différents régimes doivent faire la démonstration qu'elles sont de bonnes gestionnaires, par exemple en évitant de gaspiller les cotisations des assurés par l'utilisation de leurs ressources au financement de déplacements sans rapport avec leur mission.

En dernier lieu, il est indispensable de faire la preuve de la pertinence des mesures déjà mises en place, comme les réseaux médecine de ville-hôpital, en démontrant que la qualité des soins est réelle.

La mobilisation des assurés sociaux est une nécessité, car il ne semble pas qu'il doive y avoir à l'avenir une diminution des dépenses de la protection sociale. La seule solution pour que la dynamique des recettes et celle des dépenses s'équilibrent réside dans l'augmentation de l'effort contributif des cotisants.

En réponse à M. Guy Fischer, M. Alain Vasselle, rapporteur, a proposé que la commission des affaires sociales effectue, peut-être en commun avec les commissions des finances et des affaires économiques, un travail d'évaluation des retombées effectives des exonérations de cotisations sociales en matière de créations d'emplois. Cette étude serait incontestablement justifiée par le coût de ces exonérations pour la collectivité.

Il s'est en revanche montré plus sceptique sur l'effort qui pourrait être demandé aux entreprises du CAC 40 pour annuler les déficits du régime général, soulignant qu'il ne pourrait s'agir que d'un « fusil à un coup » en l'absence de réformes structurelles permettant d'éviter que les dérives ne renaissent au cours des exercices suivants.

En réponse aux propos de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, M. Alain Vasselle, rapporteur, a exprimé des doutes sur la possibilité de trouver facilement un nombre réduit de mesures ciblées, susceptibles de réduire

significativement les déficits sociaux, quand bien même ceux-ci ne représenteraient qu'une faible part des déficits publics.

Sur l'objectif minimal consistant à empêcher que les déficits ne se creusent encore, il a rappelé la disposition de la loi organique du 2 août 2005 qui interdit dorénavant d'accroître les charges de la Cades sans lui attribuer une ressource équivalente lui permettant de ne pas allonger la durée de l'amortissement de la dette qui lui a été transférée.

Puis les membres de la mission ont adopté le rapport d'information relatif à la dette sociale qui sera présenté devant la commission des affaires sociales afin qu'elle autorise sa publication.

Examen du rapport par la commission

*Réunie le **mercredi 10 mai 2006**, sous la présidence de **M. Nicolas About, président**, la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle sur le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) sur la dette sociale.***

***M. Alain Vasselle, rapporteur**, a présenté le rapport d'information adopté par la mission au cours de sa réunion du mardi 9 mai 2006.*

***M. Claude Domeizel** a estimé que les chiffres figurant dans le rapport donnent le vertige et soulignent la « politique de gribouille » menée par les gouvernements successifs, mais qui s'est aggravée depuis deux ou trois ans.*

Par ailleurs, pour être tout à fait complet, ce rapport devrait contenir des données sur les charges de trésorerie supportées par certains régimes spéciaux qui sont conduits à emprunter durant une partie de l'exercice afin de compenser des déséquilibres provisoires entre leurs ressources et leurs dépenses. Ce type de situation ne fait que s'aggraver comme par exemple à la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) qui, pour faire face aux versements concomitants des pensions et des dotations au titre de la compensation démographique, est conduite à lever des emprunts de trésorerie sur une partie de l'année. Il s'agit là bien sûr d'une dette ponctuelle, voire marginale, mais dont le coût pour les régimes spéciaux est loin d'être neutre.

*Abordant la question des deux fonds, FSV et Ffipsa, **M. Claude Domeizel** a rappelé que le président du FSV avait présenté sa démission et que le Ffipsa avait accusé un déficit d'emblée, dès le moment où il avait remplacé le budget annexe des prestations sociales agricoles (Bapsa) qui était, lui, mécaniquement équilibré par une subvention de l'Etat. Le seul élément rassurant concernant le Ffipsa est que son déficit annuel est à peu près stable avec 1,7 milliard d'euros par an.*

***M. Claude Domeizel** a confirmé que le groupe de travail constitué sur le Ffipsa conclurait vraisemblablement au statu quo. En effet, dès lors qu'aucune économie ne paraît devoir être réalisée sur les dépenses du fonds, il conviendrait théoriquement de réfléchir sur les financements. Or, la seule solution semble devoir consister en une augmentation de la compensation, ce qui n'est pas envisageable. La compensation, en effet, est en pratique financée par l'Etat puis par la CNRACL, c'est-à-dire en définitive par les collectivités*

locales et les hôpitaux, et donc en fin de compte par les impôts locaux et l'assurance maladie.

M. Guy Fischer a souligné le caractère incomplet du rapport présenté, ce qui justifie le refus de son groupe de l'adopter, dès lors qu'il n'inclut pas le déficit du régime de l'assurance chômage.

En outre, au-delà de l'aspect médiatique des titres retenus par les rapporteurs, se dessine en filigrane l'échec des réformes mises en place en 2003 et 2004, supportées par des politiques inacceptables en matière d'emploi et de salaire. De plus en plus, les salaires et les pensions de retraite sont frappés de stagnation se traduisant par une régression du pouvoir d'achat. Pour la première fois cette année, les retraites complémentaires de l'association générale des institutions de retraite des cadres et de l'association des régimes de retraite complémentaire (Agirc-Arrco) n'ont pas été augmentées au 1er avril sous le prétexte d'un désaccord entre les partenaires sociaux.

Loin d'apporter des réponses à la situation de crise actuelle, le Gouvernement s'est contenté d'opérer des transferts de financement au détriment des collectivités locales et des budgets sociaux pour financer sa politique de l'emploi.

La question est dorénavant posée de l'efficacité de la politique menée en matière d'exonérations de cotisations sociales qui atteignent, selon les chiffres de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006, 21,6 milliards d'euros dont 18,9 milliards au titre des allègements généraux et 2,7 milliards pour les allègements ciblés. Le résultat en matière de création d'emplois n'apparaît pas convaincant, d'autant plus que l'on assiste dans le même temps à l'explosion de la précarité avec l'accroissement des contrats de travail atypiques dont le nombre atteint aujourd'hui la vingtaine. Dans le même temps, les profits des entreprises du CAC 40 se sont élevés à 84 milliards d'euros au 31 décembre 2005.

M. Guy Fischer a enfin exprimé sa crainte que la conclusion logique du rapport présenté consiste en des propositions de réformes qui feront peser la charge de l'effort à fournir sur les salariés, dans la logique de la politique menée par le Gouvernement. Cette conclusion implicite des rapporteurs justifie son désaccord et celui de son groupe.

M. François Autain a confirmé son désaccord sur les conclusions du rapport, tout en soulignant le fait que celui-ci constituerait un outil utile contenant des données incontestables.

Il a regretté que la quatrième partie consacrée à la dérive des soldes du régime général ne comporte pas une projection à l'horizon 2007 qui aurait permis de dresser un bilan par anticipation de la majorité sortante.

Commentant les mesures de protection prises au bénéfice de la Cades et confirmées par le Conseil constitutionnel permettant de ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale déjà reprise, il a déclaré s'en

féliciter tout en soulignant que la majorité en place avait commencé par rouvrir la caisse avant d'adopter ce dispositif protecteur.

Il a appelé de ses vœux la réalisation d'un bilan des exonérations de cotisations sociales accordées aux employeurs.

*Enfin, **M. François Autain** a mis en doute la sincérité de M. Alain Vasselle au sujet des regrets exprimés par le rapporteur sur la faiblesse de l'alimentation du FRR en provenance du FSV.*

*En réponse aux différents intervenants, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a souligné le fait que le rapport se veut un simple état des lieux et que refuser de l'approuver ne peut avoir pour seule signification qu'un désaccord sur les chiffres qu'il contient.*

Il a estimé que les arguments avancés par M. Guy Fischer pour rejeter le rapport, notamment tenant au caractère incomplet de celui-ci, procèdent d'amalgames révélateurs d'un malaise au sein de l'opposition. Toutes les majorités ont une part de responsabilité dans la situation actuelle.

*Sur la question très spécifique de M. Claude Domeizel sur le coût en gestion des emprunts de trésorerie que les régimes spéciaux pouvaient être amenés à lever en cours d'exercice, **M. Alain Vasselle, rapporteur**, a rappelé que la Mecss avait inscrit à son programme de travail la question de la compensation démographique.*

A propos de l'échec supposé des réformes entamées en 2003 et 2004 par l'actuelle majorité, M. Alain Vasselle, rapporteur, a insisté sur le fait que si celles-ci n'avaient pas été adoptées, la situation serait aujourd'hui beaucoup plus grave qu'elle ne l'est. Il a rappelé qu'en tout état de cause, il n'a jamais été question que le FRR suffise à combler les besoins de financement prévisibles à l'échéance 2020. Un nouveau rendez-vous attend le législateur en 2008 sur la question des retraites, quelle que soit la majorité qui sera alors en place.

La commission a alors autorisé la publication du présent rapport d'information consacré à la dette sociale.