

N° 672

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 13 juillet 2010

PROJET DE LOI ORGANIQUE

(PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ENGAGÉE),

*relatif à la **gestion de la dette sociale**,*

PRÉSENTÉ

au nom de M. François FILLON,

Premier ministre

Par M. François BAROIN,

ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État

(Envoyé à la commission des affaires sociales, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Conformément aux engagements pris lors des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le Gouvernement souhaite apporter cette année une solution durable à la question de la dette sociale.

Une « Commission de la dette sociale », réunissant, sous la présidence du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, quatorze parlementaires de la majorité et de l'opposition, a examiné différents scénarios. À l'occasion de sa dernière réunion, le 30 juin dernier, le Gouvernement a présenté sa proposition pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2011.

Eu égard, d'une part, aux montants à reprendre, qui atteignent des niveaux sans précédent en raison de la crise économique et, d'autre part, à la nécessité de ne pas pénaliser la reprise de la croissance par une augmentation brutale des prélèvements obligatoires, le Gouvernement proposera une reprise reposant non seulement sur des ressources nouvelles (à hauteur de 3,2 milliards d'euros), mais aussi sur un allongement exceptionnel et limité de la durée de vie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). En outre, le transfert des actifs du Fonds de réserve pour les retraites à la CADES permettra à cette dernière de reprendre les déficits de la branche vieillesse du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse qui seront constatés entre 2011 et le retour à l'équilibre du système de retraite en 2018, et ainsi d'apporter une solution à la dette accumulée pendant la phase de montée en charge de la réforme des retraites.

Cette proposition suppose, au préalable, la modification de l'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale, disposition revêtant un caractère organique aux termes de la décision du Conseil constitutionnel n° 2005-519 DC du 29 juillet 2005. Cet article prévoit en effet que les nouvelles reprises de dette doivent être accompagnées d'une augmentation des recettes de la caisse de façon à ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette sociale.

L'article 1^{er} du présent projet de loi organique a précisé cet objet.

Le 1^o permet explicitement de transférer des actifs à la CADES pour financer des reprises de dette sociale.

Le 2^o prévoit quant à lui la dérogation, limitée à la seule loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, au principe de non allongement de la durée d'amortissement de la CADES. Cette dérogation est par ailleurs encadrée strictement, dans la mesure où l'allongement résultant des dispositions de cette loi de financement ne pourra excéder quatre années par rapport à l'horizon prévisible. Compte tenu des estimations actuelles de la CADES, qui anticipe une extinction de la dette en 2021, cette échéance ne pourrait pas se situer, en prévision, au-delà de 2025. La durée de vie résiduelle de la CADES passerait donc de onze à quinze ans. Cet encadrement assure que la charge de la dette sociale ne sera pas reportée sur les générations futures.

Le 3^o prévoit que ce sont les estimations publiques de la CADES qui seront utilisées pour apprécier le respect, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, de la limite de quatre années fixée au 2^o. Elles seront présentées en détail dans l'annexe 8 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

L'article 2 comporte diverses dispositions intéressant la dette sociale.

Le *a* du 1^o précise le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale. Alors que dans la plupart des cas, les dispositions pouvant figurer en loi de financement intéressent tant les régimes obligatoires de base que les organismes concourant à leur financement, ceux chargés de l'amortissement de leur dette, ou encore ceux chargés de la mise en réserve de recettes à leur profit, ces deux dernières catégories n'ont pas été reprises dans quelques alinéas de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. Ces omissions sont ainsi corrigées.

Le *b* du 1^o et le 2^o visent pour leur part à améliorer l'information du Parlement, en lui permettant d'approuver en plus des « tableaux d'équilibre » déjà mentionnés par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, un « tableau patrimonial » qui retracera, d'une façon globale, la situation de l'ensemble des actifs et passifs des organismes entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale. Ce tableau viendra enrichir l'annexe A de la loi de financement et, comme pour les tableaux d'équilibre, la Cour des comptes transmettra au Parlement un avis sur sa cohérence.

Le 3° et le 4° procèdent à des corrections d'ordre rédactionnel dans les dispositions organiques relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

L'article 3 tire les conséquences, dans le code des juridictions financières, des dispositions introduites au *b* du 1° de l'article 2 relatives à l'avis donné par la Cour des comptes sur la cohérence du nouveau tableau patrimonial.

L'article 4 est relatif à l'entrée en vigueur des dispositions de la présente loi. Celles-ci seront applicables dès la loi de financement pour 2011 à l'exception de celles de son article 2 relatives au tableau patrimonial, qui seront quant à elles mises en œuvre pour la première fois dans le cadre de la loi de financement pour 2012.

PROJET DE LOI ORGANIQUE

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décrète :

Le présent projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté au Sénat par le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État, qui sera chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article 1^{er}

- ① L'article 4 *bis* de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 relative au remboursement de la dette sociale est ainsi modifié :
- ② 1° Au premier alinéa, après le mot : « recettes » sont insérés les mots : « ou des actifs » ;
- ③ 2° Après le premier alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Par dérogation au premier alinéa, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 peut prévoir des transferts de dette conduisant à un accroissement de la durée d'amortissement de la dette sociale dans la limite de quatre années. L'annexe à ce projet de loi, mentionnée au 8° du III de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale, justifie le respect de cette condition. » ;
- ⑤ 3° Au dernier alinéa, les mots : « de l'alinéa précédent » sont remplacés par les mots : « du présent article ».

Article 2

- ① Le code de la sécurité sociale est ainsi modifié :

- ② 1° L'article L.O. 111-3 est ainsi modifié :
- ③ a) Aux 1°, 2° et 3° du B et au 3° du C du V, après le mot : « financement » sont insérés les mots : « , à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit » ;
- ④ b) Le 2° du VIII est complété par les mots : « , et du tableau patrimonial mentionné au II de l'article L.O. 111-4 » ;
- ⑤ 2° Le II de l'article L.O. 111-4 est complété par une phrase ainsi rédigée : « Ce rapport présente également un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit. » ;
- ⑥ 3° À l'article L.O. 111-6, les mots : « jour férié » sont remplacés par le mot : « dimanche » ;
- ⑦ 4° Au dernier alinéa de l'article L.O. 111-7, les mots : « d'urgence » sont remplacés par le mot : « accélérée ».

Article 3

La deuxième phrase du premier alinéa de l'article L.O. 132-3 du code des juridictions financières est remplacée par les dispositions suivantes : « Ce rapport comprend l'avis de la cour mentionné au 2° du VIII de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale. »

Article 4

La présente loi organique est applicable pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, à l'exception du *b* du 1° et du 2° de l'article 2 qui s'appliquent pour la première fois à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Fait à Paris, le 13 juillet 2010

Signé : FRANÇOIS FILLON

Par le Premier ministre :

Le ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'État,

Signé : FRANÇOIS BAROIN



Projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale

Etude d'impact

Juillet 2010

Sommaire

Introduction	3
Chapitre 1. – Diagnostic et nécessité de l'intervention.....	4
Chapitre 2. – Description des objectifs poursuivis.....	7
Chapitre 3. – Options possibles et nécessité de légiférer	9
Chapitre 4. – Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées.....	11
Chapitre 5. - Présentation des consultations menées.....	15
Chapitre 6. – Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention	15

Introduction

Le présent document constitue l'étude d'impact produite par le Gouvernement à l'appui du projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale, conformément aux dispositions du quatrième alinéa de l'article 39 de la Constitution et du chapitre II de la loi organique du 15 avril 2009.

Ce document répond aux exigences de l'article 8 de la loi organique du 15 avril 2009. Les développements des chapitres 1, 2 et 3 correspondent à la présentation de la situation de référence, des objectifs poursuivis et des options possibles pour la réforme prise. Le chapitre 4 analyse l'impact des dispositions du projet de loi organique. Les éléments relatifs aux consultations menées et à l'application de la réforme font l'objet des chapitres 5 et 6.

Chapitre 1. – Diagnostic et nécessité de l'intervention

1. Enjeu de la réforme

La dette dite « sociale » est constituée des déficits cumulés par les différents organismes de sécurité sociale, parmi lesquels principalement les déficits des différentes branches du régime général ainsi que du fonds de solidarité vieillesse.

Le remboursement de la dette sociale est confié, depuis 1996, à un établissement public spécifique, la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Ce choix permet d'isoler le traitement de la dette sociale du reste de la dette publique et de veiller à ce que son amortissement se fasse sur une période de temps limitée, afin de tenir compte de la particularité des dépenses sociales qui sont, par nature, des dépenses courantes. A défaut d'être instantané (ce qui reviendrait à une situation financière équilibrée), leur financement doit effectivement pouvoir ne pas être reporté sur les générations futures. Une ressource spécifique, la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), est ainsi affectée à la CADES depuis sa création et dédiée à l'amortissement de la dette sociale.

Depuis 2005, une disposition de valeur organique oblige à accompagner tout nouveau transfert de dette sociale à la CADES de l'affectation d'une recette d'un montant permettant, dans un souci de non report des charges sur les générations futures, de ne pas allonger la durée d'amortissement de la dette.

Le montant des dettes transférées à ce jour à la CADES s'élève à près de 135 Md€, dont 92 Md€ doivent encore être amortis début 2010. La date prévisionnelle d'extinction de la caisse est actuellement fixée à 2021.

En l'absence de transfert à la CADES de la dette sociale, celle-ci est portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale qui est en charge d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général et supporte également les besoins de trésorerie du Fonds de solidarité vieillesse¹.

Or, depuis la dernière reprise de dette, intervenue en loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, les besoins de financement de l'ACOSS se sont accrus à un rythme très rapide. **Au total, ses besoins dépasseraient 50 Md€ en fin d'année 2010, et pourraient dépasser les 80 Md€ en 2011 en l'absence de mesure prise pour soulager la trésorerie de l'Agence.**

Cette situation tient en grande partie à la dégradation brutale des comptes sociaux sous l'effet de la crise économique et financière. Comme le souligne le secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) dans le rapport publié le 9 juin dernier², « le déficit du régime général, qui avait peu varié entre 2003 et 2008, s'établissant chaque année autour d'une dizaine de milliards d'euros, a doublé en 2009 pour atteindre -20,3 Md€. Cette très forte dégradation est due pour l'essentiel à l'impact de la récession sur les recettes. » Le recul de la masse salariale du secteur privé (-1,3%), sans précédent depuis 1945, a notamment pesé fortement sur les cotisations sociales et la CSG, assises sur les revenus d'activité. Pour 2010, la CCSS prévoit un déficit tendanciel de 26,8 Md€. Touché par le même phénomène que le RG en recettes, mais aussi par l'augmentation du chômage en dépenses, le déficit du FSV s'est pour sa part établi à 3,2 Md€ en 2009, et atteindrait 4,3 Md€ en 2010.

Les niveaux actuels des besoins de financement de l'ACOSS ne sont pas conformes à sa mission, qui est de financer des découverts de trésorerie, et non une dette accumulée.

Cette situation n'est pas non plus soutenable financièrement : en cohérence avec sa mission, l'ACOSS est en effet autorisée à se financer à court terme uniquement. Or lever de tels volumes sur les

¹ Ce fonds ne disposant pas de la capacité à emprunter, ses besoins de financement pèsent directement sur ceux de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV)

² Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, synthèse, juin 2010

marchés de court terme pourrait peser à terme un problème de saturation ; ensuite, ce mode de financement rend l'ACOSS extrêmement vulnérable au risque de remontée des taux d'intérêt ; enfin, il ne permet pas d'amortir effectivement, c'est-à-dire de financer autrement que par de nouveaux emprunts, les déficits passés.

Pour toutes ces raisons, le Gouvernement s'est engagé, à l'occasion des débats sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2010, à apporter une solution à la question de la « dette sociale », comprise comme les déficits cumulés qui pèsent sur la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Conformément aux engagements pris, une « Commission de la dette sociale », réunissant, sous la présidence du Ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, 14 parlementaires de la majorité et de l'opposition, a examiné les différents scénarios envisageables pour procéder à cette reprise.

Le Gouvernement proposera dans le cadre du PLFSS pour 2011 une nouvelle reprise de dette sociale. Il souhaite que cette reprise apporte une réponse durable à la question de la dette sociale. C'est pourquoi, comme annoncé le 30 juin dernier à l'occasion de la 3^{ème} réunion de la Commission de la dette sociale, le Gouvernement proposera en PLFSS une reprise de dette très ambitieuse, portant à la fois sur les déficits déjà accumulés, mais aussi sur les déficits « vieillesse » des années à venir.

2. Nécessité de l'intervention

2.1. Un allongement limité de la durée de vie de la Cades

Le Gouvernement, en accord avec le consensus constaté sur ce point au sein de la Commission de la dette sociale, souhaite que la reprise soit assurée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), afin de suivre de façon « cantonnée » la dette sociale, et ainsi d'assurer son amortissement sur une durée limitée.

Depuis la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, les reprises de dette par la CADES doivent respecter une disposition qui figure à l'article 4bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 instituant la CADES, et qui a été élevée au niveau organique par le Conseil constitutionnel³ :

« Sous réserve des dispositions législatives en vigueur à la date de la publication de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale, tout nouveau transfert de dette à la Caisse d'amortissement de la dette sociale est accompagné d'une augmentation des recettes de la caisse permettant de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette sociale.

Pour l'application de l'alinéa précédent, la durée d'amortissement est appréciée au vu des éléments présentés par la caisse dans ses estimations publiques. »

Cette disposition interdit de financer tout ou partie d'une nouvelle reprise de dette par un allongement de la durée de vie de la CADES, telle que celle-ci est prévue par la Caisse compte tenu de ses ressources existantes. Elle impose au contraire de lui transférer des « recettes » permettant d'accroître sa capacité d'amortissement et ainsi de maintenir inchangée sa date prévisionnelle de fin.

En l'état des prévisions actuelles, le scénario médian établi par la CADES prévoit que la caisse, qui s'est vue depuis sa création transférer 135 Md€ de dette et qui en aura amorti 48 à la fin de l'année 2010, achèvera sa mission en 2021. La caisse estime avoir 5% de chances de l'avoir achevée en 2020 et 5% de chances de ne pas l'avoir achevée en 2022.

³ Décision n°2006-519 DC du 29 juillet 2005. Recueil, p. 129 - Journal officiel du 3 août 2005, p. 12661

Il résulte de la contrainte organique un « tarif », exprimé par la CADES en points de CRDS nécessaires pour reprendre 10 Md€ de dette nouvelle sans allongement de la durée de vie de la caisse : pour une reprise au 1^{er} janvier 2011, ce « tarif » s'établit à ce stade à 0,085 point de CRDS⁴.

Pour reprendre 80 Md€ de déficits cumulés entre 2009 et 2011, il faudrait donc, dans le cadre organique actuel, transférer à la CADES l'équivalent de près de 0,7 point de CRDS. Et une telle hausse ne permettrait pas de régler le sort des déficits attendus sur la branche vieillesse du régime général, le temps que les mesures du « Rendez-vous 2010 » produisent leurs pleins effets financiers.

Au regard des montants de déficits cumulés à reprendre, le Gouvernement considère que l'augmentation des prélèvements obligatoires requise par le cadre organique actuel, ne serait pas opportune dans le contexte actuel, marqué par la fragilité de la reprise économique.

Aussi, **le Gouvernement proposera en PLFSS une reprise de dette articulée autour de trois leviers**, de façon à reprendre l'intégralité des déficits du RG et du FSV en 2009 et 2010, le déficit prévisionnel de la CNAM en 2011, et enfin les déficits prévisionnels « vieillesse » entre 2011 et 2018.

- un apport conséquent de ressources nouvelles, à hauteur de 3,2 Md€ en 2011, grâce notamment à la réduction de plusieurs niches fiscales et sociales
- un allongement modéré et exceptionnel de la durée de vie de la CADES, limité à 4 années : l'horizon médian de la CADES s'établirait ainsi au maximum en 2025, ce qui demeure compatible avec le souci de ne pas reporter la charge sur les générations futures
- une mobilisation des ressources et des actifs du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), afin de reprendre les déficits consolidés des régimes de retraite jusqu'en 2018, date à laquelle le retour à l'équilibre est attendu.

Ce schéma suppose cependant, comme le propose le 1^{er} article du présent projet de loi, une modification de l'article 4bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 à deux niveaux :

- d'abord pour prévoir la possibilité, à titre exceptionnel, d'allonger d'au maximum 4 années la durée d'amortissement de la dette sociale
- ensuite pour préciser que les transferts d'actifs (et non des seules « recettes ») peuvent être pris en compte pour apprécier le respect de la règle organique

Le statu quo au niveau organique ne serait pas possible. En effet, il conduirait :

- soit, pour un montant donné de ressources transférées à la CADES, à diminuer fortement le montant des dettes reprises, au détriment de la trésorerie de l'ACOSS
- soit, pour un montant donné de reprise, à accroître fortement le montant des ressources transférées à la CADES (d'autant qu'il ne serait pas possible de mobiliser les actifs du Fonds de réserve pour les retraites), au détriment de l'activité économique
- soit de procéder à une reprise de dette par l'Etat, au détriment des principes essentiels de gestion de la dette sociale

Les conséquences de chacune de ces options sont présentées dans le chapitre 3 de la présente étude d'impact.

2.2. Une information accrue du Parlement

Le projet de reprise de dette proposé par le Gouvernement repose sur d'importants transferts d'actifs et de passifs entre les régimes obligatoires de base, les fonds concourant à leur financement, la CADES et enfin le FRR.

⁴ Ce tarif, estimé par la CADES et présenté par son Président lors de la réunion du 15 juin 2010 de la Commission sur la dette sociale, est susceptible d'évoluer en fonction des anticipations de la CADES sur les conditions de marché et la croissance économique.

Cependant, la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale prévoit actuellement que le Parlement ne se prononce que sur les flux de ces différents organismes : il approuve les tableaux d'équilibre, qui retracent les objectifs de dépenses et les prévisions de recettes des régimes obligatoires de base et des fonds concourant à leur financement ; il détermine l'objectif annuel d'amortissement de la CADES et approuve les prévisions de recettes du FRR. A aucun moment il n'est en revanche prévu que le Parlement dispose d'une vision globale et consolidée de la situation patrimoniale de la sécurité sociale prise dans son ensemble.

Une telle carence dans l'information du Parlement a été soulignée par la Cour des comptes, qui, dans le cadre de la certification des comptes de l'Etat, a plus particulièrement mis en avant l'ambiguïté du positionnement de la CADES, les passifs portés par cette dernière n'étant présentés ni dans le cadre du PLF, ni dans celui du PLFSS. Ce sujet a conduit la Cour à formuler une réserve sur les comptes 2009 de l'Etat. Conformément aux engagements pris par le Gouvernement auprès du Premier Président de la Cour des comptes, le b) du 1° et le 2° de l'article 2, ainsi que l'article 3 du présent projet de loi visent à remédier à cette situation.

L'article 2 permet enfin de procéder au toilettage de quelques articles organiques du code de la sécurité sociale.

- Le a) du 1° précise le champ facultatif des lois de financement de la sécurité sociale. En effet, certains alinéas de cet article prévoient que les dispositions pouvant figurer en loi de financement intéressent les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, sans mentionner les organismes chargés de l'amortissement de leur dette ou de la mise en réserve de recettes à leur profit. Il n'y a pas de justification à une telle restriction, qui n'a d'ailleurs pas d'équivalent dans la quasi-totalité des autres dispositions de l'article. Il est donc proposé de lever toute ambiguïté et de corriger ces omissions.
- En son 3°, il tient compte du fait que le 15 octobre, date limite de dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale, ne peut pas être un jour férié, mais peut en revanche être un dimanche.
- Enfin, en son 4°, il actualise l'article L.O. 111-7 pour tenir compte de la dernière révision constitutionnelle instaurant une procédure d'examen « accélérée », et non plus « d'urgence », des textes de loi par le Parlement.

Chapitre 2. – Description des objectifs poursuivis

1. Description des objectifs stratégiques

L'objectif poursuivi par la réforme est d'abord de trouver un équilibre entre :

- d'une part, les principes fondamentaux de la gestion de la dette sociale, qui réunissent un large consensus : les besoins de financement de l'ACOSS doivent être ramenés à des niveaux plus conformes à la mission de l'Agence, à savoir la gestion de trésorerie ; la dette en revanche doit être gérée de façon isolée, avec des ressources dédiées qui assurent son amortissement sur une durée limitée
- d'autre part, la nécessité de prendre en compte les circonstances exceptionnelles actuelles, qui non seulement creusent les déficits sociaux, mais aussi limitent les possibilités d'accroissement des prélèvements obligatoires

Il s'agit ensuite de tirer pleinement parti de l'intérêt, exposé dans le cadre du RDV 2010 sur les retraites, qu'il y a à mobiliser dès à présent le Fonds de réserve pour les retraites, afin de lisser dans le temps les effets des mesures de redressement prévues pour la branche vieillesse. Le Gouvernement souhaite ainsi répondre de manière complète à la question de l'avenir de nos régimes sociaux de retraite, en mettant en œuvre une réforme structurelle destinée à revenir à l'équilibre tout en traitant la dette passée et future de ces régimes. Du reste, la CADES a déjà bénéficié dans le passé de transferts

de patrimoine pour lui permettre de remplir ses missions : l'ordonnance du 24 janvier 1996 prévoyait ainsi que le patrimoine privé à usage locatif des caisses nationales de sécurité sociale devait être vendu au profit de la CADES, et que ce qui n'avait pas été liquidé au 31 décembre 1999 serait transféré à la Caisse. Ce transfert d'actifs était cependant antérieur à la règle organique posée par l'article 4bis de l'ordonnance de 1996.

Enfin, il s'agit d'améliorer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale, prenant en compte non seulement la situation « courante » des organismes de base et des fonds concourant à leur financement, mais aussi les passifs et les actifs gérés « pour leur compte » par des organismes tels que la CADES et le FRR.

2. Présentation de la logique d'intervention et des objectifs associés conduisant à la situation nouvelle

Conformément aux objectifs décrits ci-dessus, il est prévu que l'intervention constitue non pas un changement dans le mode de gestion de la dette sociale, mais une dérogation exceptionnelle au principe de non allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale, dérogation rendue nécessaire par des déficits d'une ampleur sans précédent.

Cette dérogation sera clairement circonscrite dans le temps et dans son ampleur, de façon à assurer :

- d'abord, que l'allongement de la durée de vie de la CADES ne conduise pas *de facto* à un report de charges sur les générations futures : à cette fin, il sera fixé une limite univoque à l'allongement possible de cette durée, et cet assouplissement ne vaudra que pour les dispositions prises dans la LFSS pour 2011.
- et ensuite, que cet allongement corresponde à ce qui est nécessaire pour faire face à la crise, et pas davantage.

C'est ce qu'assure le schéma présenté par le Gouvernement qui permet, au total, de reprendre près de 130 Md€ :

- Les 3,2 Md€ de ressources nouvelles qui seront transférées à la CADES correspondent en effet au montant qu'il aurait fallu lui affecter pour reprendre les quelque 34 Md€, correspondant, d'une part, aux « dettes hors crise » accumulées dans les comptes du RG et du FSV entre 2009 et 2010 – à savoir aux dettes qui auraient été constituées, même en l'absence d'une dégradation brutale de la situation économique –, et, d'autre part, à ce stade, au déficit prévisionnel de la CNAM pour l'année 2011 (les déficits prévisionnels pour 2011 des branches AT-MP et famille ne sont pas ici pris en compte dans la mesure où ces branches ont vocation à retrouver plus rapidement une position équilibrée).
- Décidé à titre exceptionnel compte tenu de l'impact important et brutal de la crise économique sur les recettes et donc les soldes de la sécurité sociale, l'allongement de 4 ans de la durée de vie de la Cades permettra de reprendre la part des déficits 2009 et 2010 due à la crise. Les travaux menés dans le cadre de la Commission sur la dette sociale ont évalué à près de 34 Md€ ces « déficits de crise » pour le RG et le FSV.
- Les transferts en provenance du FRR permettront quant à eux de reprendre les déficits « vieillesse » de la période 2011-2018, dans une limite de 62 Md€.

Sur le plan opérationnel, en fonction de la combinaison ressources transférées + ampleur de la reprise qui sera adoptée en loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, la CADES aura une nouvelle date de fin de vie prévisionnelle. La CADES aura préalablement, conformément à sa mission définie à l'article 4bis de l'ordonnance, confirmé que dans son scénario médian, cette date se situe bien en deçà de 2025.

Comme c'est le cas aujourd'hui, cette date de fin prévisionnelle pourra ultérieurement se décaler, dans un sens ou dans un autre, en fonction des conditions économiques et de marché, mais en aucun cas sous l'effet d'une nouvelle reprise de dette.

Pour ce qui concerne l'amélioration de l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale, il est proposé de faire approuver par celui-ci un « tableau patrimonial » de la sécurité sociale. Ce tableau, à rapprocher des « tableaux d'équilibre » qui partent des comptes de résultat des régimes obligatoires de base et des fonds concourant à leur financement, sera construit à partir des bilans de ces régimes et organismes, ainsi que de ceux de la CADES et du FRR, pour donner une vision globale de la situation de l'actif et du passif de la sécurité sociale. Ce tableau porterait donc sur les comptes du dernier exercice clos et viendrait enrichir l'actuelle annexe « A », qui décrit justement les mesures prises pour l'affectation des excédents, ou la couverture des déficits constatés en N-1. Comme pour les tableaux d'équilibre, il est enfin prévu que, dans le cadre de sa mission d'assistance au Parlement, la Cour lui transmette un avis sur la cohérence de ce tableau patrimonial.

Chapitre 3. – Options possibles et nécessité de légiférer

Pour ce qui concerne l'article premier :

1. Liste des options possibles, présentation du degré de contribution de chacune à la résolution du problème

Option 1 : pas de modification de la loi organique

Comme indiqué plus haut, cette piste du « statu quo organique » interdirait de recourir à l'allongement de la durée de vie de la CADES et aux actifs du FRR pour financer la prochaine reprise de dette, ce qui obligerait soit à réduire l'ampleur de la reprise, soit à accroître substantiellement le niveau des ressources transférées à la CADES, soit enfin, à procéder directement à une reprise par l'Etat.

Ces différentes solutions pourraient évidemment être combinées entre elles, mais il est intéressant de présenter les avantages et inconvénients des scénarios « polaires ».

1a. Réduction de l'ampleur de la reprise

Le schéma proposé par le Gouvernement permettra de reprendre au total 130 Md€ sur la période 2011-2018, au moyen de ressources nouvelles (3,2 Md€ en 2011, soit l'équivalent de 0,26 point de CRDS), un transfert des ressources courantes du FRR (la fraction du prélèvement social de 2% sur les revenus du capital et les produits de placement, représentant actuellement 1,5 Md€, soit l'équivalent de 0,12 point de CRDS), et enfin un transfert des actifs du Fonds de réserve, dont la valeur de marché s'établirait en fin d'année (hors soulte IEG⁵) à une trentaine de Md€. L'allongement de la durée d'amortissement de la dette sociale serait limité, par la loi organique, à un maximum de 4 années.

Sans concours des actifs du FRR, et en utilisant le tarif indiqué par la CADES pour une reprise début 2011 dans le cadre organique actuel, les ressources nouvelles permettraient de reprendre une trentaine de Md€, et le transfert de la ressource du FRR à peine une quinzaine. L'ampleur totale de la reprise serait donc presque divisée par trois.

Une telle reprise ne permettrait même pas de couvrir les déficits 2009 et 2010 supportés par l'ACOSS, et n'offrirait donc qu'un répit de courte durée pour la gestion de la dette sociale. Or comme, à mesure que l'on s'approche du terme de la CADES, la durée résiduelle d'amortissement diminue et le « tarif » s'accroît (début 2012, il serait porté à 0,095 point de CRDS par tranche de 10 Md€ repris), il faudra, à

⁵ En contrepartie de l'adossment à compter du 1er janvier 2005 du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières au régime général d'assurance vieillesse des salariés, l'article 19 de la loi n°2004-803 du 9 août 2004 a prévu le versement par la caisse des IEG d'une soulte. La LFSS pour 2005 a établi que la soulte serait versée au Fonds de réserve pour les retraites et gérée par ce dernier pour le compte de la CNAVTS.

cadre organique inchangé, à nouveau en LFSS pour 2012 une augmentation de ressources équivalente à 0,28 point de CRDS pour reprendre 30 Md€ de déficit 2011, contre 0,25 point au tarif 2011.

1b. Accroissement des ressources nouvelles transférées à la CADES

A cadre organique inchangé, la reprise de 130 Md€ au tarif 2011 sur la période 2011-2018 nécessiterait une augmentation des ressources de la CADES d'environ 1 point. Si l'on retranche les 0,12 point correspondant au transfert de ressources du FRR, l'apport de ressources nouvelles devrait représenter l'équivalent de 0,88 point de CRDS, soit un total de 10,7 Md€ en 2011, et donc 7,5 Md€ de plus que dans le schéma présenté par le Gouvernement.

Les conséquences économiques de ce surcroît de prélèvement dépendent évidemment de la nature de la ressource choisie. A titre illustratif, on estime qu'une hausse de la CRDS d'un montant de 10 Md€ pendant 9 ans pourrait peser sur la croissance du PIB de près de -0,05% par an. A court terme, une hausse de CRDS pèse sur la consommation. A moyen terme, la hausse de la CRDS peut renchérir le coût du travail, pesant ainsi sur la compétitivité-prix des entreprises françaises.

1c. Procéder à une reprise par l'Etat

Compte tenu des contraintes exposées dans les scénarios précédents, il pourrait, théoriquement, être envisagé de faire reprendre cette dette sociale par l'Etat. Dans la mesure où la loi organique ne réserve pas de monopole à la CADES pour les reprises de dette sociale, une telle opération permettrait de s'affranchir de la règle posée par l'article 4bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996, qui ne vise que la CADES. Elle aurait cependant des conséquences néfastes à plusieurs niveaux :

- en portant atteinte au principe de cantonnement de la dette sociale, cette solution aurait pour effet de nuire à la transparence et à la prévisibilité qui comptent parmi les critères essentiels de la relation de confiance entre l'Etat émetteur et les investisseurs ;
- la forte révision à la hausse du besoin de financement de l'Etat et le relèvement de l'encours d'émission de BTFF à des niveaux importants pourraient engendrer un degré d'incertitude élevé quant à la sécurité de son financement ;
- le relèvement durable des émissions à moyen terme, compte tenu de l'intégration de la dette sociale et de la dette de l'Etat au sein d'un même programme de financement, pourrait conduire à creuser l'écart de taux entre la France et l'Allemagne.

Compte tenu de ces différents éléments, une telle option aurait très probablement un impact durable sur le coût de financement de l'Etat, lui-même confronté à des besoins prévisionnels importants.

Option 2 : abroger la règle organique

La première série d'options déclinait un scénario du « statu quo organique ». Une option alternative serait d'abroger simplement l'article 4bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996.

Une telle solution permettrait de ne pas contraindre *a priori* le législateur à apporter les ressources nécessaires au financement de la dette sociale. En théorie, sous réserve de l'appréciation que le Conseil constitutionnel donnerait à une telle abrogation, le report ne serait plus limité.

Dans le cas extrême d'une reprise de 130 Md€ de déficits sur la période 2011-2018 sans aucun apport de nouvelles ressources (on prend en compte en revanche le transfert de la ressource du FFR), la date de fin de vie de la CADES serait reportée à 2032, soit un allongement de 11 ans de la durée d'amortissement prévisionnelle.

Le Gouvernement n'a pas souhaité retenir une telle option dans la mesure où elle aurait pour effet de reporter le financement des dépenses sociales sur les générations futures. En outre, un tel choix reviendrait à envoyer un signal contraire aux engagements de redressement rapide des finances publiques et pourrait se traduire par une hausse du coût de financement de la dette publique.

2. Bilan des avantages et inconvénients des options alternatives

Le tableau ci-dessous compare les scénarios présentés plus haut avec celui proposé par le Gouvernement :

	Impact sur...			
	Les besoins de financement de l'ACOSS	La situation économique de court terme	La crédibilité des engagements de redressement des finances publiques	La gestion de la dette sociale et le non report sur les générations futures
1a : réduction de l'ampleur de la reprise	---	Aucun, mais nouvelle reprise dès 2012	?	+
1b : augmentation des ressources nouvelles transférées	aucun	---	+, sous réserve des effets récessifs des augmentations de PO	++
1c : reprise par l'Etat	aucun	--	--	--
2 : abrogation de la règle organique et reprise sans nouvelles ressources	aucun	?	---	---

Pour ce qui concerne l'article 2 :

Liste des options possibles, présentation du degré de contribution de chacune à la résolution du problème, bilan des avantages et inconvénients

Une option alternative pour améliorer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale aurait été de prévoir, dans la loi ordinaire, un rapport annuel à ce sujet. Cette solution aurait cependant offert moins de garanties au Parlement, qui n'aurait pas pu se prononcer sur le tableau, et n'aurait pas non plus pu bénéficier de l'avis de la Cour des comptes. Cette solution a donc été écartée.

Chapitre 4. – Présentation et analyse des impacts des dispositions envisagées

L'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution prévoit l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet de loi. Dans l'étude présentée ici, ce sont bien les impacts des dispositions organiques qui sont à l'étude, et non les dispositions qui seront ultérieurement adoptées en loi de financement compte tenu du nouveau cadre organique.

Par elle-même, la modification de l'article 4bis de l'ordonnance du 24 janvier 1996 ne prescrit aucun schéma de reprise et de financement. C'est la LFSS qui en fixera les contours exacts, en termes de montants repris, de montants de ressources transférées (sous la forme de recettes courantes ou d'actifs), et de nature de ressources mobilisées à cette fin. Il sera toujours loisible au législateur de ne pas faire usage du tout, ou pas totalement, de la dérogation permise par la modification de la loi organique. La seule contrainte qui s'imposera à lui portera sur le nombre maximal d'années supplémentaires d'amortissement de la dette sociale, qui ne pourra excéder 4.

Les impacts économiques, financiers, etc. de la reprise ne pourront donc être quantifiés que dans la fiche d'impact relative à la mesure de reprise de dette qui sera annexée au PLFSS pour 2011. A ce stade, on se limitera donc à une présentation synthétique des possibilités nouvelles offertes par la modification proposée.

Par elle-même, la modification envisagée a les impacts suivants :

- elle ouvre, de façon limitée, clairement circonscrite et en restant compatible avec le souci de ne pas reporter la dette sociale sur les générations futures, les possibilités offertes au législateur ordinaire pour procéder à la reprise de dette qui sera proposée dans le PLFSS pour 2011 ;
- ce faisant, elle assouplit le « tarif » de la reprise de dette qui sera proposée dans le PLFSS pour 2011. En ajoutant 4 années d'amortissement, le tarif pour 10 Md€ de reprise passe de 0,085 point de CRDS à 0,061 point. Avec autant de ressources, on peut donc reprendre 40% de dette en plus.
- pour la suite, en fonction de la quantité de ressources qui aura été transférée, et du montant de reprise effectué, elle ouvre la possibilité d'une nouvelle date de fin de vie de la CADES, date qui, en prévision au moment du PLFSS, sera au plus tard de 2025, et qui s'imposera aux reprises de dette ultérieures.

1. Evaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales

Impacts économiques

Tant l'allongement, même modéré, de la durée de vie de la CADES, que la possibilité de lui affecter des actifs pour respecter la règle organique permettent d'accroître sensiblement le montant de reprise autorisé pour un niveau de ressources donné.

Au total, et à titre indicatif, dans le schéma proposé par le Gouvernement, avec les actifs du FRR et un allongement de 4 ans de la durée d'amortissement de la dette sociale, ce sont 130 Md€ de déficits qui pourront être repris par la CADES sur la période 2011-2018, avec 3,2 Md€ de ressources nouvelles, soit l'équivalent de 0,26 point de CRDS. Comme indiqué plus haut, sans actifs du FRR ni allongement, le montant maximal de reprise avec ce niveau de ressources aurait été limité à 45 Md€. Alternativement, pour reprendre le montant envisagé, il faudrait transférer à la CADES 7,5 Md€ de plus à compter de 2011.

Sur le plan économique, ceci signifie que la réforme envisagée permettra de soulager durablement la trésorerie de l'ACOSS, qui devrait revenir à des niveaux plus conformes à sa mission fondamentale, en pesant au minimum sur la croissance.

En contrepartie, ceci signifie que le contrecoup expansionniste de la fin de la CADES (qui « libérerait » des ressources, sous la forme de baisses de prélèvements obligatoires) est retardé de 4 années.

L'impact sur la croissance sera détaillé et quantifié dans la fiche d'impact relative à la mesure de reprise de dette qui sera annexée au PLFSS pour 2011.

Impacts financiers et budgétaires

Conséquence de ce qui précède, le financement de la dette sociale pourra être plus facilement mis en conformité avec sa nature : des déficits de trésorerie financés à court terme par l'ACOSS, des besoins permanents financés, et amortis, sur des maturités longues par la CADES. De la sorte, ce financement sera également moins risqué, car moins exposé au risque de remontée des taux courts et aux risques de refinancement.

L'accroissement des montants de reprise permettra de limiter grandement les frais financiers de l'ACOSS. A l'inverse évidemment, les charges d'intérêt supportées par la CADES seront vouées à s'accroître.

S'agissant de l'actif transféré, la loi organique ne prescrit pas par elle-même de rythme de liquidation, même si elle impose naturellement une date limite, qui est celle de la fin prévisionnelle de la CADES.

L'impact financier et budgétaire sera détaillé et quantifié dans la fiche d'impact relative à la mesure de reprise de dette qui sera annexée au PLFSS pour 2011.

Impacts sociaux

Cette rubrique, qui détaille l'impact notamment sur l'emploi, sera détaillée et quantifiée dans la fiche d'impact annexée au PLFSS. A ce stade, et en conséquence directe de ce qui a été dit sur l'impact économique, l'assouplissement de la règle organique limite l'impact à court terme de la reprise de dette, parce qu'elle impose un moindre niveau de prélèvement obligatoire. A long terme, il diffère le contre-coup expansionniste lié à la fin de vie de la CADES.

Impacts environnementaux

Sans objet.

2. Impact sur les personnes physiques et morales

Impact sur les particuliers

Les conséquences microéconomiques seront détaillées dans la fiche d'impact relative à la mesure de reprise de dette qui sera annexée au PLFSS pour 2011. Elles dépendent en effet des ressources sélectionnées pour contribuer au financement de la reprise.

Impact sur les personnes morales, dont les entreprises

Idem

3. Impact pour chaque catégorie d'administrations publiques

La modification proposée par l'article 1^{er} du projet de loi permet un allongement de la durée de vie de l'établissement public national à caractère administratif qu'est la CADES.

Elle ouvre la possibilité d'un transfert d'actifs, en provenance du FRR, ce qui *de facto* imposera à ce dernier, également établissement public national à caractère administratif, d'adapter sa politique de placement aux nouveaux objectifs et horizon d'utilisation des actifs.

Elle permettra par ailleurs de soulager de façon plus massive et durable la gestion par l'ACOSS de ses besoins de trésorerie.

La mesure prévue par le 1^o b) de l'article 2 et l'article 3 du projet de loi élargit et complète le rôle d'assistance du Parlement confié à la Cour des comptes en matière de sécurité sociale.

4. Impact sur l'ordre juridique interne

Les modifications prévues sont de niveau organique.

La mesure de l'article 1^{er} du projet de loi prévoit une dérogation limitée à la LFSS pour 2011. La nouvelle date de fin s'imposera ensuite aux reprises de dette ultérieures. Dans tous les cas, et comme c'est déjà le cas aujourd'hui, c'est la CADES qui sera chargée de fournir les estimations permettant d'apprécier le respect de la règle. Cette clause permet de garantir la fiabilité et la sincérité des projections utilisées.

Les dispositions de l'article 2 conduisent à un enrichissement du contenu possible des LFSS et de l'annexe A au PLFSS, annexe votée par le Parlement.

5. Conditions d'application dans les collectivités d'outre-mer

Sans objet.

6. Méthodologie et sources des données. Méthodes de calcul retenues

Les calculs présentés ici ont été réalisés par les services de l'Etat sur la base des données fournies par la CADES.

Chapitre 5. - Présentation des consultations menées

1. Consultations obligatoires

Le Conseil supérieur de la Cour des comptes a été consulté au titre de l'article L. 112-8 du code des juridictions financières. Ses membres ont rendu le 2 juillet un avis favorable sur le projet de loi organique relatif à la gestion de la dette sociale.

2. Consultations facultatives

L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale a été consultée sur le projet de texte organique. Par 14 voix contre et 5 voix pour, 11 membres prenant acte, le conseil d'administration a émis, le 5 juillet, un avis défavorable sur ce projet.

En outre, conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors des débats sur le PLFSS pour 2010, une « commission de la dette sociale » a été réunie sous la présidence du ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat. Cette commission *ad hoc* comprenait 14 membres du Parlement. Elle s'est réunie à trois reprises entre mai et juin. Le projet de loi organique lui a été présenté lors de la dernière réunion.

Chapitre 6. – Présentation de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de l'intervention

1. Présentation des moyens nécessaires à la mise en œuvre de l'intervention

Comme c'est déjà le cas depuis 2005, c'est à la CADES qu'incombe la mission d'indiquer dans quelle mesure sa date de fin de vie prévisionnelle est affectée par l'opération de reprise de dette.

2. Présentation du suivi de la mise en œuvre

La CADES est dotée d'un comité de surveillance présidée par un parlementaire et comprenant notamment des membres du Parlement. Le président de la caisse est régulièrement auditionné par les commissions des affaires sociales et des finances des deux assemblées. La caisse assure un suivi permanent de son horizon d'amortissement.

Le Programme de qualité et d'efficience relatif au « Financement », qui fait partie de l'annexe 1 au PLFSS de chaque année, rend compte des estimations réalisées par la CADES sur sa date prévisionnelle de fin.

3. Evaluation

Idem.