

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)

Par M. Charles DESCOURS,
Sénateur.

**LE FONDS DE FINANCEMENT
DES TRENTE-CINQ HEURES :**

**UN DÉFICIT STRUCTUREL, UNE EXISTENCE VIRTUELLE,
UNE MENACE RÉELLE
SUR LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

NB : Le présent rapport, adopté par la commission des Affaires sociales lors de sa séance du 5 avril 2001, est le premier d'une série de travaux sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui feront l'objet de communications échelonnées jusqu'à fin mai (contrôles du fonds de réserve des retraites, des fonds médicaux et du fonds d'investissement pour les crèches, analyses des comptes à mi-parcours à l'issue de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale de mai). Ces différents travaux seront regroupés pour une publication définitive, mi-juin, sous la forme d'un rapport d'information unique.

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
I. LE FOREC : LE GRAND ÉCART DÈS SA NAISSANCE	8
A. UN MÉCANISME PÉRIMÉ DÈS L'ORIGINE.....	8
1. <i>L'équation improbable : financer les trente-cinq heures sans augmenter les prélèvements</i>	9
2. <i>La solution contestable : la théorie des retours pour les finances publiques</i>	10
3. <i>Le schéma initial : la contribution directe des organismes de sécurité sociale</i>	11
4. <i>La réalité : une contribution des organismes de sécurité sociale désormais indirecte</i>	15
B. UN TITRE ERRONÉ POUR UNE RÉFORME ABANDONNÉE.....	16
1. <i>Une synthèse douteuse</i>	16
2. <i>La réforme imaginaire des cotisations patronales</i>	16
C. DES LIGNES DE DÉFENSE SUCCESSIVEMENT ENFONCÉES.....	17
1. <i>La pérennité</i>	18
2. <i>Le contrôle</i>	18
3. <i>La transparence</i>	19
4. <i>La neutralité</i>	21
II. LE FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES EN 2000 : UN TROU CONSTATÉ DE 13 MILLIARDS DE FRANCS	24
A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX « PRÉVISIONS ».....	24
1. <i>Un total à peine supérieur à 59 milliards de francs</i>	24
2. <i>Le produit décevant des « nouveaux impôts »</i>	25
3. <i>La présentation douteuse des recettes du FOREC</i>	26
4. <i>Un effet « mineur » des décisions du Conseil constitutionnel</i>	29
B. DES DÉPENSES PLUS ÉLEVÉES QU'ANNONCÉ.....	30
1. <i>Les évaluations de septembre 1999 et septembre 2000</i>	30
2. <i>Les constatations de mars 2001</i>	32
C. UN DÉFICIT SUPÉRIEUR À 13 MILLIARDS DE FRANCS.....	35
III. LE FINANCEMENT DU FOREC EN 2001 : UN DÉFICIT QUI DEVIENT STRUCTUREL	37
A. LA TENTATIVE DE REPLÂTRAGE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2001.....	37
1. <i>L'affectation de deux nouvelles impositions</i>	37
2. <i>Un élargissement de son champ de compétences</i>	38
3. <i>Un recyclage de recettes affectées à la sécurité sociale</i>	38
B. DES RECETTES AMPUTÉES.....	39

C. DES DÉPENSES SCIEMMENT SOUS-ESTIMÉES.....	40
IV. LA GESTION DU FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES : UNE « POLITIQUE PUBLIQUE » AUX MULTIPLES ERREURS	42
A. LES PRÉVISIONS « NORMÉES » : QUELQUES MÉTHODES POUR MASQUER LE COÛT DES TRENTE-CINQ HEURES.....	42
1. <i>Les recettes : une dépendance du ministère de l'Emploi et de la Solidarité vis-à-vis du ministère de l'Economie et des Finances</i>	42
2. <i>Les dépenses : une volonté politique de sous-estimer le coût des trente-cinq heures</i>	42
a) Les différents modes d'évaluation.....	42
b) Le choix politique de sous-estimer le coût.....	43
B. UNE ACCUMULATION D'ERREURS : LES DÉBOIRES CONSTITUTIONNELS DU GOUVERNEMENT.....	47
1. <i>Le refus d'un collectif social</i>	47
2. <i>Trois inconstitutionnalités</i>	49
a) La taxe sur les heures supplémentaires : d'une recette de trésorerie à une recette comptable.....	49
b) La taxe générale sur les activités polluantes : chronique d'une inconstitutionnalité annoncée.....	50
c) Le projet de loi de financement 2001 et le collectif budgétaire de fin d'année : un collectif social déguisé.....	50
C. LA POLITIQUE DE L'AUTRUCHE : L'ABSENCE DE CONSTITUTION DU FOREC.....	51
1. <i>Un blocage de nature politique... ..</i>	51
2. <i>... pour tenter de masquer le déficit du financement des trente-cinq heures.....</i>	54
V. LE RETOUR ... DES « RETOURS POUR LES FINANCES PUBLIQUES » : LA GRANDE MENACE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE	56
A. LA BOUCLE EST BOUCLÉE.....	56
1. <i>La théorie des « retours » au secours de « l'impasse » du FOREC.....</i>	56
2. <i>... alors la sécurité sociale finance déjà les trente-cinq heures, à la différence de l'Etat.....</i>	57
B. LA SÉCURITÉ SOCIALE EST LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT.....	61
1. <i>L'arrêté des comptes de 2000.....</i>	61
2. <i>Le prétexte de l'équilibre du régime général.....</i>	62
3. <i>L'hypothèse d'une absence de constitution du FOREC.....</i>	64
4. <i>Une détérioration de la trésorerie de l'ACOSS.....</i>	65
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	67
I. RÉUNION DU MARDI 30 JANVIER 2001	67
II. RÉUNION DU JEUDI 5 AVRIL 2001	68
ANNEXE I - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ LE 10 JANVIER 2001 PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET RÉPONSES DU GOUVERNEMENT.....	75

Mesdames, Messieurs,

L'examen des lois de financement de la sécurité sociale n'est pas un exercice rituel qui réunit le Parlement quelques jours à l'automne ; c'est un travail tout au long de l'année qui mobilise les rapporteurs de votre commission pour suivre l'application de la loi votée et réunir, en amont, les éléments nécessaires à une analyse pertinente du prochain projet de loi.

L'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 prévoit en effet que les rapporteurs des projets de loi de financement de la sécurité sociale ont le pouvoir de suivre et de contrôler, « *sur pièces et sur place, l'application de ces lois auprès des administrations de l'Etat et des établissements publics compétents. Réserve faite des informations couvertes par le secret médical ou le secret de la défense nationale, tous les renseignements d'ordre financier et administratif de nature à faciliter leur mission doivent leur être fournis. Ils sont habilités à se faire communiquer tout document de quelque nature que ce soit* ».

Dans le cadre de ces prérogatives particulières et permanentes qui leur sont accordées par la loi, les rapporteurs des lois de financement avaient décidé d'engager, au début de l'année 2000, plusieurs missions de contrôle « sur pièces et sur place » dans les organismes de protection sociale. Gestion des exonérations de cotisations sociales, difficultés de fonctionnement dans les caisses d'allocations familiales, mise en œuvre de la couverture maladie universelle avaient été ainsi analysées¹.

Pour 2001, dès le 10 janvier, à la suite des décisions du Conseil constitutionnel des 19 et 28 décembre 2000, votre rapporteur a été conduit à adresser un questionnaire² à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

¹ Cf. rapport de MM. Charles Descours, Jacques Machet et Alain Vasselle sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, n°356 (1999-2000).

² Le questionnaire et les réponses du Gouvernement sont reproduits en annexe du présent rapport.

Fin janvier¹, M. Jean Delaneau, président, précisait que les rapporteurs des lois de financement² avaient décidé de faire porter, pour l'exercice 2001, leurs investigations sur les nombreux fonds sociaux créés par les lois de financement : fonds de financement des trente-cinq heures, fonds de réserve des retraites, fonds d'investissement pour les crèches et fonds médicaux et hospitaliers.

Constatant notamment le caractère sommaire des réponses apportées à son questionnaire du 10 janvier, votre rapporteur a effectué, le 14 février 2001, une série de contrôles « sur pièces et sur place » à l'ACOSS, au ministère de l'Emploi et de la Solidarité (Direction de la sécurité sociale) et au ministère de l'Economie et des Finances (Direction du budget).

Le présent rapport constitue la synthèse des informations rassemblées à cette occasion.

*

* *

Croire que le choix de contrôler le « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale » (FOREC) est né de l'opposition de la majorité sénatoriale à la politique de réduction du temps de travail relèverait au mieux d'un malheureux contresens et au pire du procès d'intention.

La loi du 19 janvier 2000, dite « loi Aubry II », est désormais une « loi de la République ».

Aussi le présent rapport n'a pas pour objet de se prononcer sur *la pertinence de la loi sur la réduction négociée du temps de travail*, mais sur *la gestion du dossier du financement des trente-cinq heures par le Gouvernement*.

Cette gestion -on n'ose utiliser le terme de « politique publique »- est à proprement parler catastrophique. Recettes surestimées, dépenses sous-estimées, erreurs constitutionnelles répétées : il est à espérer que la doctrine en écrive un jour l'histoire de manière complète et que celle-ci serve de (contre)modèle dans les écoles d'administration publique.

Encore faut-il rappeler que ce rapport n'aborde pas la question du financement des trente-cinq heures dans la fonction publique, qui relève de la compétence de votre commission des Finances sous réserve naturellement de

¹ Séance de la commission du 30 janvier 2001.

² M. Charles Descours (équilibres financiers généraux et assurance maladie), M. Jean-Louis Lorrain (famille) et M. Alain Vasselle (assurance vieillesse).

l'impact de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière, qui concerne directement les finances sociales. Il ne s'agit ici que du financement de la réduction du temps de travail dans le secteur privé.

Le Gouvernement a fait le choix, pour tenter de compenser aux entreprises le coût salarial des trente-cinq heures, de leur accorder un allègement de charges sociales supplémentaire.

Les dépenses occasionnées par les trente-cinq heures dans le secteur privé correspondent ainsi à des *pertes de recettes* pour les organismes de sécurité sociale.

Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) a été créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il a pour objet d'encaisser des recettes affectées et de rembourser, à travers ses dépenses, les régimes sociaux (régime général et régime agricole) de leurs pertes de recettes liées aux exonérations de cotisations de sécurité sociale.

Votre rapporteur s'en tiendra aux faits : un tel financement n'est pas assuré. Le déficit cumulé est de l'ordre de 30 milliards de francs sur les deux exercices 2000 et 2001.

Le Gouvernement ne s'est pas donné les moyens de financer sa politique ; il s'est employé dès l'origine à en faire supporter le poids à la sécurité sociale.

I. LE FOREC : LE GRAND ÉCART DÈS SA NAISSANCE

Mesure phare du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, la création d'un établissement administratif chargé de financer la réduction du temps de travail a été, dès l'origine, un grand « trébuchoir » pour le Gouvernement.

L'idée initiale était de respecter formellement la loi du 25 juillet 1994 qui a posé le principe d'une compensation intégrale à la sécurité sociale des exonérations de cotisations sociales décidées par l'Etat, mais de la violer en réalité. Pour ce faire, *la sécurité sociale devait verser une contribution à un fonds chargé de lui compenser intégralement ses pertes de recettes*. Il suffisait d'y penser...

Las, dès avant le début de l'examen du projet de loi par le Parlement, le Gouvernement était contraint, par les partenaires sociaux, de revoir son dispositif tout en ayant cessé de le réintroduire grâce à un système de « tuyauteries » opaque à dessein. La saga du FOREC avait commencé.

A. UN MÉCANISME PÉRIMÉ DÈS L'ORIGINE

La complexité du FOREC ne peut en effet se comprendre sans revenir longuement sur son schéma initial, consistant à faire participer les régimes sociaux au financement des trente-cinq heures.

En raison de charges sociales élevées, principalement sur les bas salaires, les politiques de l'emploi se sont développées depuis la fin des années soixante-dix en utilisant le recours aux exonérations de cotisations de sécurité sociale. Ces politiques avaient l'inconvénient de priver la sécurité sociale de ressources nécessaires à son équilibre. En conséquence, la loi du 25 juillet 1994 a posé le principe d'une compensation intégrale par l'Etat des exonérations de cotisations de sécurité sociale.

L'article 131-7 du code de la sécurité sociale dispose ainsi que « *Toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, instituée à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale, donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application* ».

Dans le cadre de la réduction du temps de travail, compte tenu du surcoût salarial pour les entreprises, le Gouvernement a étendu la ristourne

dégressive sur les bas salaires (jusqu'à 1,8 SMIC) et accordé une aide pérenne de 4.000 francs par an et par salarié.

1. L'équation improbable : financer les trente-cinq heures sans augmenter les prélèvements

En l'absence de modification du cadre légal, la compensation de ces exonérations de cotisations aurait fait l'objet d'une dotation budgétaire, inscrite sur les crédits du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Un tel système aurait conduit à un gonflement important des dépenses publiques, puisque le coût supplémentaire représenté par les trente-cinq heures, en sus de la ristourne bas salaires dite « ristourne Juppé » (40 milliards de francs), était estimé dès 1999 à 65 milliards de francs.

Mais le ministère de l'Economie et des Finances a plaidé constamment pour éviter la création de dépenses budgétaires nouvelles et l'accroissement des prélèvements sur les entreprises.

Dès lors, cette situation a conduit le Gouvernement à envisager la contribution des organismes de sécurité sociale, et donc à modifier le cadre légal existant, pour les exonérations relatives à la réduction du temps de travail.

Il annonçait, dès l'exposé des motifs du projet de loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail (la future « loi Aubry I ») et l'étude d'impact jointe au projet, que la règle de compensation intégrale prévue par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale ne serait pas respectée : *« Afin de tenir compte des rentrées de cotisations que l'aide à la réduction du temps de travail induira pour les régimes de sécurité sociale¹, cette aide donnera lieu, à compter du 1^{er} janvier 1999, à un remboursement partiel de la part de l'Etat aux régimes concernés. Cette disposition figurera dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, après concertation avec les partenaires sociaux sur le taux de cette compensation. »²*

Votre rapporteur a pu prendre connaissance d'une note de la Direction du budget, en date du 15 février 1999, précisant que *« le dispositif permanent d'aide à la réduction du temps de travail ne doit pas représenter un surcoût net pour les finances publiques »* et préconisant *« de s'orienter vers la mise en oeuvre d'un dispositif structurel d'aide à la réduction du temps de travail compatible avec les perspectives des comptes sociaux, strictement*

¹ L'UNEDIC ne semblait pas, à l'époque, concernée.

² Projet de loi n° 512 (XI^{ème} législature) d'orientation et d'incitation relatif à la réduction du temps de travail, déposé le 10 décembre 1997.

autofinancé par les retours attendus de la réduction du temps de travail pour les comptes des régimes ».

Soumis à cette équation impossible, *financer les trente-cinq heures sans augmenter les financements publics*, le Gouvernement a imaginé la théorie des « *retours pour les finances publiques* » afin de transférer aux organismes de protection sociale (UNEDIC et régimes de sécurité sociale) tout ou partie du financement de la réduction du temps de travail.

2. La solution contestable : la théorie des retours pour les finances publiques

Les « retours » pour les finances publiques étaient présentés ainsi par le Gouvernement en juin 1999 :

Extrait du rapport déposé par le Gouvernement pour le débat d'orientation budgétaire de juin 1999, p. 47-48.

« Les régimes sociaux sont les principaux bénéficiaires des recettes financières suscitées par la réduction du temps de travail

« Les « retours directs » pour les finances publiques de la réduction du temps de travail, peuvent être classés en trois catégories : les cotisations supplémentaires, les gains d'indemnisation de personnes initialement sans emploi, enfin les recettes d'origine fiscale.

« 1. Les cotisations sociales supplémentaires

« La réduction du temps de travail entraîne des cotisations sociales supplémentaires, patronales et salariales, qui bénéficient aux différents régimes sociaux au prorata des taux de cotisations correspondants.

« Les recettes attendues à ce titre devraient représenter un montant de l'ordre de la moitié des retours en direction des finances publiques.

« 2. Les gains d'indemnisation de personnes initialement sans emploi

« La réduction du temps de travail permet d'insérer dans l'emploi des personnes initialement au chômage et susceptibles de bénéficier d'une indemnisation. Ce montant peut être approché par le montant d'indemnisation du chômage : environ la moitié des chômeurs est indemnisée, dont les trois quarts au titre de l'allocation unique dégressive (AUD) et le reste au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

« Le gain moyen d'indemnisation associé au retour à l'emploi de chômeurs pourrait en fait être supérieur à l'indemnisation moyenne du chômage notamment parce que les personnes qui ont davantage de chance d'être employées peuvent avoir un profil les conduisant à recevoir un niveau d'indemnisation moyen plus élevé.

« Les recettes attendues à ce titre devraient représenter une part significative des retours pour les finances publiques.

« 3. Les recettes d'origine fiscale

« La déformation des revenus a des effets en termes de fiscalité, qui concernent essentiellement l'impôt sur le revenu (IR) et la TVA. Le surcroît d'IR et de TVA serait directement lié à l'accroissement de la masse salariale consécutive à la réduction du temps de travail. Ces recettes, montant progressivement en charge au cours des prochaines années, devraient représenter moins d'un cinquième du total des retours attendus sur les finances publiques.

« Ainsi le régime d'assurance chômage, qui perçoit davantage de cotisations grâce à la progression de la masse salariale et qui verse moins d'indemnités chômage, compte tenu de l'amélioration de l'emploi, saurait être un des bénéficiaires importants de la réduction du temps de travail. »

Selon une note de la Direction du budget du 20 mai 1999, la clef de répartition de ces « retours pour les finances publiques » devait être la suivante :

Clef de répartition des « retours » pour les finances publiques

UNEDIC	50 %
Régimes de base	32 %
Etat	18 %

Cette clef ne prenait pas en compte les régimes de retraite complémentaire.

Peu importe que la théorie des retours s'appuie sur une « démonstration » mathématique obscure et contestable, dont personne n'est réellement dupe.

La réalité est plus prosaïque. Comme l'écrit crûment la Direction du budget le 17 janvier 2000 « seules ces structures [l'UNEDIC et les organismes de sécurité sociale] sont durablement en mesure de dégager les marges de financement nécessaires ».

3. Le schéma initial : la contribution directe des organismes de sécurité sociale

Aucune concertation n'a eu lieu, pendant toute l'année 1998, entre l'Etat et les partenaires sociaux. La loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 n'a pas comporté la disposition annoncée, sans que le Gouvernement n'ait pourtant changé d'un iota sa philosophie du « recyclage »¹.

¹ Cf. rapport déposé pour le débat d'orientation budgétaire de juin 1999.

C'est à l'occasion du débat parlementaire sur la deuxième loi sur les trente-cinq heures que cette contribution sera formalisée, grâce au « fonds de financement ».

Les régimes sociaux et les partenaires sociaux ont réaffirmé en juillet et en septembre 1999 leur opposition à cette contribution.

Le plan de financement du FOREC présentait initialement une structure à sections *a priori* « étanches » :

- la première réservée au financement de la « ristourne Juppé » par la sécurité sociale, à laquelle une recette (les droits sur les tabacs) aurait été transférée parallèlement ;

- la deuxième réservée au financement, par la contribution sociale sur les bénéfiques (CSB) et la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), du nouvel allègement de charges réservé aux entreprises passées à trente-cinq heures (extension de la ristourne Juppé) ;

- la troisième destinée au cofinancement par l'Etat, les régimes de sécurité sociale et le régime d'assurance chômage, du coût de l'aide « structurelle » à la réduction du temps de travail.

La troisième section aurait été équilibrée par construction, tandis que, pour la première, la sécurité sociale aurait pu prendre en charge l'éventuel décalage entre l'évolution de la recette tabacs et l'évolution du coût de la ristourne bas salaires.

Dans le cas de la seconde section, le relèvement des taux de la CSB et de la TGAP aurait pu compenser un déséquilibre éventuel. Le schéma de financement initial comptait ainsi sur la création et la montée en charge de deux véritables impositions, la *taxe générale sur les activités polluantes* et la *contribution sociale sur les bénéfiques*, censées représenter chacune à terme un produit égal à 12,5 milliards de francs.

Ce schéma avait fait l'objet, au printemps 1999, de désaccords importants entre Mme Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, et M. Dominique Strauss-Kahn, alors ministre de l'Economie et des Finances. L'arbitrage rendu par le Premier ministre ne semble pas avoir survécu aux premières difficultés.

Il est vrai que le ministère de l'Economie et des Finances a toujours été défavorable au scénario transformant la TGAP en « impôt de rendement ». Il avait, pour ce faire, de bonnes raisons qui, d'ailleurs, n'avaient pas échappé à votre Commission lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

« Une « bonne » fiscalité écologique

« Une « bonne » fiscalité écologique est a priori une fiscalité dont le rapport décroît avec le temps puisqu'elle doit inciter les usagers à modifier leur comportement. Le financement de charges rémanentes par le biais de la fiscalité écologique pose donc un problème sérieux d'adéquation des charges aux recettes dans la durée ».

Note de la direction du budget en date du 19 mai 1999

La volonté d'affecter la recette tabacs au fonds amiante, ainsi qu'à la CNAMTS dans le cadre de la création de la couverture maladie universelle (CMU) et la difficulté d'élever la CSB et la TGAP au niveau annoncé, ont mis fin à ce scénario à compartiments étanches.

**Plan de financement initial du fonds de financement
de la réforme des cotisations patronales en 2000**

Recettes	Montant	Dépenses	Montant
1ère section : financement de la ristourne Juppé			
<i>Droits sur les tabacs</i>	39.500	<i>Ristourne Juppé actuelle</i>	39.500
2ème section : financement de l'extension de la ristourne Juppé			
<i>Taxe générale sur les activités polluantes</i>	3.250	<i>Extension de la ristourne Juppé</i>	7.500
<i>Contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés</i>	4.250		
Total	7.500	Total	7.500
3ème section : financement direct des trente-cinq heures			
<i>Etat</i>	4.300	<i>Aides 35 heures loi 13 juin 1998 (incitatives)</i>	11.500
<i>Régimes sociaux</i>	6.200	<i>Aides 35 heures 2ème loi RTT (aide structurelle)</i>	6.000
<i>UNEDIC</i>	7.000		
Total concours finances publiques	17.500	Total financement direct des 35 heures	17.500
TOTAL RECETTES 1+2+3	64.500	TOTAL DEPENSES 1+2+3	64.500

A terme, le financement aurait été le suivant :

**Plan de financement du fonds de financement
de la réforme des cotisations patronales à terme**

Recettes	Montant	Dépenses	Montant
1ère section			
<i>Droits sur les tabacs</i>	40.000	<i>Ristourne Juppé actuelle</i>	40.000
2ème section			
<i>Taxe générale sur les activités polluantes</i>	12.500	<i>Extension de la ristourne Juppé</i>	25.000
<i>Contribution sociale sur les bénéfiques des sociétés</i>	12.500		
Total	25.000	Total	25.000
3ème section			
<i>Etat</i>	7.200	<i>Aides 35 heures</i>	40.000
<i>Régimes sociaux</i>	12.800		
<i>UNEDIC</i>	20.000		
Total concours finances publiques	40.000	Total financement direct des 35 heures	40.000
TOTAL RECETTES 1+2+3	105.000	TOTAL DEPENSES 1+2+3	105.000

Les modalités de versement du fonds des « contributions » des organismes sociaux étaient décrites par l'article 11 paragraphe XVI du projet de loi sur la réduction négociée du temps de travail *adopté en première lecture par l'Assemblée nationale* le 19 octobre 1999 et par l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 *déposé à l'Assemblée nationale* le 6 octobre 1999.

Par l'intermédiaire du fonds, les régimes sociaux auraient été, dans une première étape, intégralement remboursés des exonérations de charge, puis se seraient acquittés, dans une deuxième étape, de leur « contribution ».

Les règles servant à calculer le montant et l'évolution de ces contributions auraient été définies par voie de convention entre l'Etat et chacun des organismes concernés, ou à défaut de la conclusion de telles conventions avant le 31 janvier 2000, par décret en Conseil d'Etat.

Une fois pris le décret en Conseil d'Etat, des arrêtés conjoints des ministres chargés de la Sécurité sociale, de l'Emploi et du Budget auraient fixé le montant prévisionnel des contributions dues au cours de l'exercice -ce montant pouvant, le cas échéant, être révisé en cours d'année- et le montant des régularisations dues au titre de l'exercice.

Ces contributions présentaient ainsi le caractère d'impositions. Or, le législateur est seul compétent pour fixer les règles concernant « *l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* », selon l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958. En ne fixant aucune de ces règles, tant le projet de loi relatif à la réduction du temps de travail que le projet de loi de financement de la sécurité sociale méconnaissaient la compétence du législateur.

En cas d'échec -prévisible- des conventions, un décret en Conseil d'Etat, suivi d'arrêtés ministériels, pris selon l'imagination de leurs auteurs, aurait constitué le seul régime juridique de ces contributions. Par « anticipation », le secrétaire général de la Commission des comptes de la sécurité sociale avait, sur demande du cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité, d'ores et déjà imputé 5,5 milliards de francs de « dépenses » aux branches du régime général.

Le Gouvernement s'apprêtait tout simplement, en octobre 1999, à violer la Constitution, en opérant des « prélèvements de droit divin »¹ sur les régimes sociaux.

Devant la pression des partenaires sociaux, le Gouvernement renonçait finalement à une « contribution directe » de l'UNEDIC. Puis, après une négociation engagée en catastrophe le 20 octobre 1999, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, annonçait le 25 octobre, en fin d'après-midi, que le Gouvernement renonçait également aux prélèvements sur les régimes de sécurité sociale. La discussion à l'Assemblée nationale de la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 s'ouvrait vingt-quatre heures plus tard.

4. La réalité : une contribution des organismes de sécurité sociale désormais indirecte

Les branches du régime général de la sécurité sociale auraient dû logiquement « récupérer » les 5,5 milliards de francs « provisionnés » par le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Mais le Gouvernement décida de diminuer les recettes du régime général... à hauteur de 5,5 milliards de francs, afin de les affecter au « fonds de réserve » des retraites, à travers 49 % du prélèvement social, de 2 % sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

¹ Selon l'expression de Mme Nicole Notat.

Dans le même temps, 5,6 milliards de francs (47 % des droits de consommation sur les alcools) de recettes du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) étaient affectés au FOREC.

La première série de « tuyauteries » était mise en place. Cette opération sera poursuivie, à plus grande échelle encore, par la loi de financement pour 2001.

B. UN TITRE ERRONÉ POUR UNE RÉFORME ABANDONNÉE

1. Une synthèse douteuse

La Direction du budget n'était pas favorable à la création d'un établissement public « *ad hoc* ». Elle préconisait une section comptable particulière au sein de l'ACOSS.

Dans une note du 20 mai 1999, elle constatait en effet : « *la création d'un établissement public présente des inconvénients certains en termes de gestion administrative (insertion d'un intermédiaire supplémentaire) sans présenter d'avantages décisifs* ».

Elle jugeait en outre cette création « *peu cohérente avec l'idée qu'à l'issue de la période de montée en charge, ces nouveaux allègements de charges ont vocation à être également intégrés au barème* ».

L'avantage décisif d'un « fonds de financement », pour le Gouvernement, était de prétendre réaliser la synthèse de deux promesses électorales : les trente-cinq heures et la réforme des cotisations patronales.

2. La réforme imaginaire des cotisations patronales

Malgré les engagements pris par la majorité issue des élections du printemps 1997, et grâce à deux rapports qui se sont (opportunément ?) neutralisés -le rapport Chadelat¹, favorable à un passage progressif à une assiette valeur ajoutée, et le rapport Malinvaud², défavorable à une telle évolution-, l'assiette des cotisations patronales de sécurité sociale est restée assise sur les seules rémunérations.

¹ Le rapport de M. Jean-François Chadelat a été publié par « Liaisons sociales ».

² Le rapport de M. Edmond Malinvaud est un rapport du Conseil d'analyse économique.

La dénomination initiale du FOREC était « *fonds de financement de la réduction du temps de travail* ».

Le choix de l'intitulé « *fonds de financement de la réforme des cotisations patronales* » présentait l'avantage de faire accroire qu'une telle réforme avait eu lieu puisque l'on était au stade de son financement.

Il n'en est évidemment rien : le calcul des cotisations patronales n'est aucunement affecté par un élément « valeur ajoutée », un élément « pollution » ou un élément « bénéfices » ni *a fortiori* par un élément « tabac » ou « alcool ».

En revanche, le coût des exonérations de cotisations sociales accordées dans le cadre de la réduction du temps de travail est bien financé en 2000 par quatre impositions affectées (tabacs, droits sur les alcools, contribution sociale sur les bénéfices, taxe générale sur les activités polluantes) que sont venus compléter en 2001 deux prélèvements supplémentaires (une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance et la taxe sur les véhicules de sociétés).

La non-réforme de l'assiette des cotisations patronales

Mme Martine Aubry, (novembre 1999) : « C'est maintenant chose faite »

« Le Gouvernement a souhaité (...) réformer les cotisations patronales pour alléger les charges sur les bas et les moyens salaires, notamment dans les secteurs de main-d'oeuvre. Il s'agit d'une des plus importantes innovations de ce projet de loi. A la suite de ce que nous avons fait, voilà deux ans, en transférant les cotisations maladie des salariés vers la CSG, c'est-à-dire en faisant financer les cotisations salariées non plus seulement sur les salaires mais aussi sur l'ensemble des autres revenus, notamment ceux du capital et ceux du patrimoine, j'avais annoncé l'année dernière, au nom du Gouvernement, une réforme visant à élargir l'assiette des cotisations sociales payées par les entreprises. C'est maintenant chose faite, au moyen d'une taxe sur les bénéfices des entreprises de plus de 50 millions de francs de chiffre d'affaires et d'une taxe sur les activités polluantes. »

JO Débats Sénat, séance du 16 novembre 1999.

M. Alfred Recours (octobre 2000) : « Le FOREC porte bien son nom... »

« Le FOREC porte bien son nom, dans le sens où il traduit dans les faits une réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ».

(Assemblée nationale, rapport de M. Alfred Recours sur le PLFSS 2001, p. 51).

C. DES LIGNES DE DÉFENSE SUCCESSIVEMENT ENFONCÉES

Face aux critiques des parlementaires de l'opposition, estimant que le fonds était une opération de débudgétisation de grande ampleur et que le Gouvernement mélangeait financement de la politique de l'emploi et financement de la sécurité sociale, trois arguments ont été avancés par le Gouvernement au cours des débats parlementaires de 1999 (loi de financement pour 2000) et 2000 (loi de financement pour 2001) : *la pérennité, le contrôle et la transparence*.

L'Assemblée nationale a, quant à elle, introduit l'affirmation d'un principe de *neutralité* pour la sécurité sociale.

Toutefois, les mérites éminents et nombreux prêtés par le Gouvernement à son fonds sont devenus, au fil des mois, particulièrement fragiles dès lors qu'un retard fâcheux, puis incompréhensible, puis, enfin, franchement inquiétant, était pris dans la publication de ses décrets d'application.

Aujourd'hui, ces « mérites » doivent être appréciés au regard des réalités qui sont cruelles. La *pérennité* se traduit par un déficit de financement ; le *contrôle*, par une absence totale de contrôle, notamment de la part des partenaires sociaux ; la *transparence*, par une suite de manipulations de recettes et la *neutralité*, par une lourde charge de trésorerie pour la sécurité sociale, qui vient en sus des contributions qu'elle a dû apporter.

1. La pérennité

La relecture du dossier de presse distribué à l'occasion de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 21 septembre 1999 ne laisse aucun doute ; c'est l'argument de la pérennité qui est tout d'abord mis en avant par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : « *Afin d'assurer la pérennité des allègements de charge, il est créé un « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale », établissement public doté d'un conseil de surveillance comprenant notamment des membres du Parlement et des représentants des partenaires sociaux* »¹.

Le rapport Malinvaud venait en effet de montrer l'importance d'assurer aux entreprises qu'un allègement de charges soit « pérenne » et non susceptible d'être remis en cause d'une année sur l'autre.

¹ Dossier de presse « Sécurité sociale : les réformes portent leurs fruits », p. 7.

2. Le contrôle

Face aux critiques de sa majorité plurielle, dont certaines composantes estimaient que les allègements de charges représentaient des « cadeaux » au « patronat », l'argument du « contrôle » est ensuite mobilisé : le FOREC permettra de contrôler l'utilisation des baisses de charge.

Ce « *fonds indépendant* » est en quelque sorte le premier gage donné aux auteurs de la proposition de loi relative à la création de la commission de contrôle des fonds publics accordés aux entreprises, déposée le 14 octobre 1999 et devenue la loi n° 2001-7 du 4 Janvier 2001 relative au contrôle des fonds publics accordés aux entreprises.

Mme Martine Aubry (octobre 1999) : « Justement pour pouvoir contrôler... »

Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Pourquoi créer un fonds indépendant ? Puisque vous posez la question sur un ton aussi critique, je vous rappelle que le premier fonds de cette nature, le FSV, c'est vous qui l'avez créé. C'est exactement le même type de fonds, le même établissement public que nous mettons en place en marge du budget de la sécurité sociale.

M. François d'Aubert. Pas du tout !

M. Bernard Accoyer. Le FSV a une vocation sociale : sauver les retraites !

Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Pourquoi ce choix ? Justement pour pouvoir contrôler -et la gauche y tient beaucoup- l'utilisation des baisses de charges.

Nous avons prévu, dans la loi sur la réduction de la durée du travail, que l'Etat, chaque année, ferait un rapport au conseil de surveillance du fonds et au Parlement, pour montrer quelles sont les conséquences de la réduction des charges sociales sur l'emploi. Si c'est cela, monsieur d'Aubert, refuser le contrôle du Parlement, je ne sais pas comment nous pourrions mieux faire !

M. Charles de Courson. Si vous aviez intégré le fonds dans le budget, ce serait encore mieux !

Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Non, car nous souhaitons que ce fonds soit individualisé pour pouvoir en mesurer les effets bénéfiques et pour pouvoir aussi y affecter certaines ressources.

in JO Débats Assemblée nationale, 3^{ème} séance du 27 octobre 1999, p. 8304.

3. La transparence

Totalement absent de la loi de finances dès 2001 du fait de la disparition de toute dotation budgétaire, présenté de manière pour le moins succincte en loi de financement, puisque le Parlement ne se prononce que de manière implicite sur ses recettes (apparaissant dans les catégories « impôts et

taxes » et « contributions publiques » des recettes de la loi de financement), le FOREC présente toutefois, aux yeux du Gouvernement, le mérite essentiel de la « transparence ».

Mme Martine Aubry (28 octobre 1999): « Voilà ce que nous ferons parce que, nous, nous souhaitons la transparence »

Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Nous avons choisi la formule de l'établissement public administratif comme vous-mêmes l'aviez fait lorsque vous avez créé le FSV. Pourquoi ? Pour assurer une plus grande transparence. Pour que le nouveau fonds puisse percevoir des recettes fiscales comme le FSV, et Jérôme Cahuzac a rappelé hier combien les recettes fiscales du FSV étaient multiples et variées. Pour qu'il y ait un conseil de surveillance spécifique qui permette de faire toute la clarté sur les conséquences des baisses des charges.

A la demande du groupe communiste, nous avons accepté dans la loi sur la durée du travail, et c'est un gage de démocratie, que le Gouvernement remette chaque année un rapport mesurant les effets de la baisse des charges sur l'emploi. C'est très important, car nous, nous souhaitons qu'il y ait des contreparties en matière d'emploi. Ce rapport sera contradictoire. Il sera en effet présenté au Conseil national de la négociation collective.

Les avis du patronat et des syndicats y seront joints. Il sera ensuite remis au conseil de surveillance qui, représentant lui-même les parlementaires et les partenaires sociaux, pourra formuler son avis. Enfin, il sera déposé au Parlement.

Voilà ce que nous ferons, car nous, nous souhaitons la transparence. C'est une condition de la démocratie que l'on puisse savoir à quoi les fonds publics sont utilisés et surtout s'ils remplissent l'objectif qui leur est assigné, en l'occurrence la création d'emplois.

in JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 28 octobre 1999, p. 8330

Un an plus tard, Mme Elisabeth Guigou, lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, tiendra un discours similaire :

Mme Elisabeth Guigou (26 octobre 2000): « Dans un souci de clarté et de transparence »

Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Sur le principe, si le Gouvernement a décidé, l'année dernière, de créer un établissement public pour assurer le financement de l'ensemble de l'allègement des charges sur les bas et moyens salaires mis en place dans le cadre de la réduction du temps de travail, c'est dans un souci de clarté et de transparence,...

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis. Evidemment !

Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. ... afin d'isoler le coût et le financement de ces dispositifs. De surcroît, le FOREC garantit les modalités de financement puisqu'il est soumis à une obligation d'équilibre entre ses recettes et ses dépenses.

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis. Très bien !

Mme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité. C'est donc bien une logique de clarté, de transparence et d'équilibre qui a conduit à la création d'un établissement public administratif. Je trouve cette logique plutôt saine et je ne comprends vraiment pas qu'on veuille la remettre en cause en proposant la suppression de cet article.

in JO Débats Assemblée nationale, 1^{ère} séance du 26 octobre 2000, p. 7562.

**Mme Dominique Gillot : « Une telle décision paraît plutôt saine... »
(Sénat, 15 novembre 2000)**

Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat. Le décret de création est au Conseil d'Etat, et c'est l'ACOSS qui, pour le moment, agit au nom du FOREC ! Ce choix, en permettant d'isoler le coût du dispositif, répond à un objectif de clarté et de transparence. Il en assure également les modalités de financement puisque le fonds est contraint à une obligation d'équilibre entre ses recettes et ses dépenses. C'est cette logique qui a conduit à la création d'un établissement public administratif. Une telle décision paraît plutôt saine, et je ne comprends pas votre volonté de la remettre en cause aujourd'hui en proposant la suppression de l'article 11. Sauf à conclure que vous souhaitez seulement couper les « tuyaux », asphyxier le dispositif et tuer la RTT !

in JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2000, p. 6094.

4. La neutralité

Alors que le texte original du Gouvernement laissait planer l'ambiguïté, l'Assemblée nationale a entendu poser un certain nombre de garde-fous. Ces contraintes tendent à éviter que la sécurité sociale ne fasse les frais d'un abondement insuffisant du FOREC.

Tout d'abord, à la suite d'une intervention de M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis de la commission des Finances, le Fonds est considéré comme un « organisme concourant au financement des régimes de base ». Il bénéficie d'une annexe, l'annexe f), qui permet de disposer des comptes prévisionnels de cet organisme, au même titre que le Fonds de solidarité vieillesse. Ses recettes, incluses initialement dans la catégorie « cotisations effectives » (!) se retrouvent dans la catégorie « impôts et taxes » des prévisions de recettes de la loi de financement de la sécurité sociale¹.

Ensuite, le fonds a une exigence d'équilibre : « *Les recettes et les dépenses du fonds doivent être équilibrées dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale* » (nouvel article L. 131-10 du code

¹ Pour 2000, la contribution budgétaire est incluse dans la catégorie de recettes « contributions publiques ».

de la sécurité sociale). Cette phrase, issue d'un amendement de M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis de la commission des Finances, a été complétée par un sous-amendement de M. Alfred Recours, précisant que « *le solde annuel des dépenses et des recettes du Fonds doit être nul* ».

L'amendement Cahuzac :

« les dépenses doivent correspondre aux recettes, et inversement »

M. Jérôme Cahuzac, rapporteur pour avis de la commission des Finances, de l'Economie générale et du Plan. L'équilibre futur du fonds est un enjeu important, nous l'avons tous souligné. Nos collègues de l'opposition ont insisté là-dessus, c'est bien normal. Il faut que ce fonds soit abondé régulièrement dans le cadre des lois de financement. C'est la moindre des choses. A partir du moment où nous avons décidé que la transparence et la cohérence seraient les deux règles qui s'imposeraient dans la gestion de ce fonds, les dépenses doivent correspondre aux recettes, et inversement. C'est un amendement de cohérence avec l'esprit même du projet de loi de financement de la sécurité sociale et notamment avec l'article 2, qui institue le fonds.

(...)

M. Alfred Recours, rapporteur de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales, pour les recettes et l'équilibre général. Le Parlement doit en effet prendre ses responsabilités en votant l'équilibre du fonds. L'amendement déposé par M. Cahuzac au nom de la commission des Finances me paraît tout à fait légitime. Il a d'ailleurs été adopté par notre commission. Celle-ci a néanmoins tenu à préciser que le solde annuel des dépenses et des recettes du fonds devait être nul. Peut-être est-ce un peu rigoureux ? J'observe que l'amendement de M. Cahuzac donnerait, par lui-même, en grande partie satisfaction à notre commission.

(...)

Mme Martine Aubry, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Le Gouvernement est favorable à l'amendement n° 4 présenté par M. Cahuzac. Cet amendement reprend d'ailleurs les dispositions existant pour le FSV. Il permet de garantir l'équilibre entre les recettes et les dépenses du fonds sur l'ensemble de l'année. Il n'empêche pas ce fonds d'être éventuellement en excédent. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle je suis réservée sur le sous-amendement. Je pense que M. Recours et M. Cahuzac veulent éviter l'un et l'autre tout déficit. Mais je crois que l'on peut admettre l'éventualité d'un excédent, et donc s'en tenir à l'amendement de M. Cahuzac.

in JO Débats Assemblée nationale, 2^{ème} séance du 28 octobre 1999, p. 8358.

Par ailleurs, si les dépenses du fonds connaissent un dérapage, l'Etat est alors tenu -au nom du respect de l'article L. 131-7- de compenser à la sécurité sociale le manque à gagner :

« Les versements mentionnés aux a, b et c du 1° ci-dessus se substituent à la compensation par le budget de l'Etat prévue à l'article L. 131-7 sous réserve que cette compensation soit intégrale. Dans le cas contraire, les dispositions prévues à l'article L. 131-7 s'appliquent ».

Cette disposition, introduite par amendement de M. Alfred Recours en nouvelle lecture, n'a pas fait l'objet de travaux parlementaires étendus.

Elle apparaît cependant d'une clarté limpide.

Enfin, l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a également introduit un article L. 131-11 au code de la sécurité sociale, prévoyant que « *les relations financières entre le fonds et les organismes de protection sociale, d'une part, le fonds et l'Etat, d'autre part, font l'objet de conventions destinées notamment à garantir la neutralité en trésorerie des flux financiers pour les organismes de sécurité sociale* ».

Non seulement le FOREC doit être neutre comptablement pour les organismes de sécurité sociale, mais selon la loi, il doit être également neutre en trésorerie.

Pour l'ACOSS, le remplacement d'une dotation budgétaire par un versement du Fonds de financement est neutre... à supposer que les recettes du FOREC correspondent aux pertes de recettes des régimes sociaux.

Le contrôle effectué par votre rapporteur a montré que ce n'était absolument pas le cas.

II. LE FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES EN 2000 : UN TROU CONSTATÉ DE 13 MILLIARDS DE FRANCS

L'établissement public n'est, pour l'instant, toujours pas constitué.

Ce retard représente pour le Gouvernement un avantage : tant que le FOREC n'est pas constitué, son « déficit » n'apparaît nulle part.

Pour le moment, l'ACOSS joue le rôle de « collecteur » des recettes du FOREC. Votre rapporteur a pu constater que cette mission n'avait pas été sans lui poser des problèmes, puisqu'une discordance a longtemps existé entre les montants des recettes enregistrées par le ministère de l'Economie et des Finances et l'ACOSS.

Lorsque votre rapporteur a effectué son contrôle sur pièces et sur place, le 14 février 2001, l'ACOSS disposait déjà des chiffres définitifs pour 2000.

A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX « PRÉVISIONS »

1. Un total à peine supérieur à 59 milliards de francs

En 2000, le montant global des recettes encaissées a été de **59 milliards de francs**, à comparer aux 63,9 milliards de francs prévus par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et à l'évaluation de 67 milliards de francs figurant dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

**Recettes du FOREC janvier - décembre 2000 :
des prévisions aux réalisations**

(en millions de francs)

	Prévisions PLFSS 2000	Prévisions PLFSS 2001	Résultats 2000
RECETTES			
Tabacs	39.500	44.600 ⁽²⁾	38.431
TGAP	3.250	2.800	2.599
CSB	4.250	3.800	2.769
Alcools	5.600	6.100	5.541
Alcools FSV	-	5.400	5.400
Contribution budgétaire	4.300	4.300	4.300
Taxe sur les heures supplémentaires ⁽¹⁾	7.000	-	-
TOTAL	63.900	67.000	59.040

⁽¹⁾ recette annulée par la décision du Conseil constitutionnel 13 janvier 2000.

⁽²⁾ y compris le reliquat de droits tabacs de 3,1 milliards de francs.

Par rapport aux prévisions initiales, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 et la loi de finances rectificative pour 2000 avaient tenté un « colmatage », à travers l'affectation de l'intégralité des droits sur les alcools au FOREC dès 2000, au détriment du FSV, et d'un reliquat de droits tabacs affecté initialement à l'Etat (8,5 milliards de francs de recettes supplémentaires).

L'écart entre les prévisions et les encaissements s'explique principalement pour deux raisons :

- le produit décevant des « nouveaux impôts » ;

- la présentation douteuse par le Gouvernement, lors de la discussion des deux derniers projets de loi de financement de la sécurité sociale, des évaluations de recettes.

L'effet des décisions du Conseil constitutionnel sur les recettes 2000 doit en conséquence être relativisé.

2. Le produit décevant des « nouveaux impôts »

Pour 2000, tant la contribution sociale sur les bénéfices que la taxe générale sur les activités polluantes n'ont pas atteint les montants escomptés.

Lors de son entretien avec votre rapporteur, le 14 février 2001, à l'occasion du contrôle au ministère de l'Economie et des Finances, Mme Sophie Mahieux, Directeur du Budget, a reconnu que *la contribution sociale sur les bénéficiaires* (- 1.450 millions de francs par rapport à la prévision initiale) avait fait l'objet d'une erreur d'évaluation par les services du ministère de l'Economie et des Finances.

Cette nouvelle contribution a été considérée comme un « succédané » de l'impôt sur les sociétés. Or, le champ des entreprises qui lui sont assujetties n'est pas identique. L'évolution n'est pas calée par rapport au résultat imposable. La CSB est marquée par l'effet « solde-acompte » : en 2001, les entreprises versent des acomptes sur 2001 et le solde 2000. En 2000, elles n'ont versé que des acomptes pour 2000, sans s'acquitter d'un solde pour 1999 : la CSB n'était pas un « impôt mûr ».

S'agissant de la *taxe générale sur les activités polluantes* (- 650 millions de francs par rapport à la prévision initiale), il est utile, pour expliquer la moins-value constatée, de revenir au chiffre définitif de l'année 1999, première année de perception de cette taxe : celle-ci était censée rapporter 1,935 milliard de francs. Selon la Cour des comptes¹, le montant final est proche de la prévision révisée de la loi de finances rectificative (1,8 milliard de francs). En conséquence, il y a un « effet base » 1999.

Le dispositif d'élargissement de l'assiette de la TGAP adopté par l'article 7 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (lessives, granulats, produits phytosanitaires) et d'intégration de la taxe et de la redevance sur les installations classées était censé procurer 1,1 milliard de francs supplémentaires². Il semble que cet effet ait été surévalué d'environ 500 millions de francs.

3. La présentation douteuse des recettes du FOREC

Compte tenu de la « débudgétisation » du FOREC, les parlementaires ne disposent pour analyser sa situation que de l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale, fort succincte sur la partie « recettes », et du « jaune » budgétaire « *Bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale* ».

En ce qui concerne les *droits sur les alcools*, votre rapporteur s'était inquiété des différences d'estimations de recettes entre ces deux documents officiels.

¹ Rapport sur l'exécution des lois de finances pour 1999, p. 46.

² Un relèvement des quotités sur la pollution atmosphérique et les huiles usagées devant par ailleurs représenter 250 millions de francs de recettes supplémentaires.

Les prévisions de recettes « droits alcools » du FOREC

(en millions de francs)

Recettes	Annexe PLFSS	Annexe PLF	Ecart
47 % droits consommation alcools	5.600	<i>np</i>	-
Reste droits alcools FSV	5.880	<i>np</i>	-
Total droits alcools 2000	11.500	11.068	432
Droits alcools 2001	12.000	11.570	362

np : non précisé

Une différence de 432 millions de francs en 2000 et de 362 millions de francs en 2001 apparaissait entre les deux « sources » gouvernementales, ce qui peut s'expliquer par une différence entre des prévisions établies en « encaissements/décaissements » et des prévisions établies en « droits constatés ».

S'agissant des *droits sur les tabacs*, l'écart entre les prévisions de septembre 2000, présentées à l'annexe f) du PLFSS pour 2001, et les résultats définitifs est important (6 milliards de francs) : il ne s'explique pas seulement par la décision du Conseil constitutionnel, qui intervient pour 3,1 milliards de francs.

En fait, la prévision, annoncée en septembre 1999, de 39,5 milliards de francs, intégrait la mise en place de la réforme d'accélération des procédures de reversement aux affectataires, qui permettait de faire apparaître un mois double en octobre 2000.

Le projet d'accélération des circuits de reversement des droits sur les tabacs

La recette d'un mois est aujourd'hui transférable aux affectataires le mois suivant.

Le ministère de l'Economie et des Finances souhaite supprimer l'étape de la centralisation des sommes dans les recettes régionales. Mis en place au moment judicieux, l'accélération permettrait de rattacher la recette de décembre (évaluée de 3 à 3,3 milliards de francs) à l'année en cours, en comptabilité de caisse comme en comptabilité de droits constatés.

Cette accélération, qui nécessite des modifications des circuits informatiques de la Direction générale des douanes et des droits indirects, s'est avérée impossible à mettre en oeuvre : d'abord prévue pour septembre 2000, puis pour janvier 2001, elle ne serait susceptible d'intervenir qu'au 1^{er} juillet 2001.

Cette réforme n'a pas eu lieu en 2000 : l'administration a été au courant de cette mauvaise surprise dès mars 2000. En revanche, un gain exceptionnel et non reconductible de 1,78 milliard de francs réalisé en début

d'année a été constaté, suite à un report de la date d'exigibilité applicable au SEITA.

Le soupçon de votre rapporteur reprend alors forme : les recettes du FOREC auraient-elles été présentées au Parlement *en droits constatés*, permettant de rattacher à l'exercice 2000 un certain nombre de « bonnes nouvelles » ?

Une note du 27 novembre 2000 de la Direction de la sécurité sociale vient confirmer ses craintes.

Pour rendre plus crédible l'« affichage » de certaines recettes du FOREC lors du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2001, le Gouvernement a choisi de les présenter en *droits constatés* et non en *encaissements-décaissements*. Mais les dépenses du FOREC restaient en *encaissements/décaissements*...

Autant dire que le compte FOREC 2000 de l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 n'avait décidément ni queue ni tête.

Le système aurait permis de valoriser lors du débat parlementaire les recettes tabacs 2000 de 3,7 milliards de francs, les recettes alcools 2000 de 400 millions de francs et les recettes TGAP de 200 millions de francs.

Encaissements/décaissements et droits constatés

(en millions de francs)

Recettes	Prévisions affichées lors du PLFSS (droits constatés)	Encaissements/ Décaissements	Ecart
Droits tabacs(*)	41.500	37.800	3.700
Droits alcools	11.500	11.100	400
TGAP	2.800	2.600	200

() hors les 3,1 milliards de francs prévus initialement*

Or, si les comptes du FOREC, comme ceux de l'ensemble des régimes et des organismes de sécurité sociale, doivent être effectivement établis en droits constatés, le Parlement continue d'examiner les chiffres de la loi de financement en encaissements/décaissements.

Les comptes des régimes et organismes font normalement l'objet d'un « retraitement » en encaissements/décaissements. Dans le cas du FOREC, comme l'établissement public n'était pas constitué, le retraitement a été effectué par la Direction de la sécurité sociale.

Pour masquer dans une annexe distribuée au Parlement en octobre 2000 le déséquilibre du FOREC, toutes les astuces comptables -que votre rapporteur se permettra de juger douteuses- ont été utilisées.

4. Un effet « mineur » des décisions du Conseil constitutionnel

En réponse à la publication partielle de la première synthèse de ce contrôle, le Gouvernement et plusieurs parlementaires de la majorité ont tenté d'expliquer que le principal responsable du déficit du FOREC n'était autre que le Conseil constitutionnel.

Sur 2000, le Conseil constitutionnel a tout d'abord annulé la taxe sur les heures supplémentaires, par sa décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

Selon une note de la Direction du budget en date du 17 janvier 2000, le produit de la taxe sur les heures supplémentaires, annoncé pour 7 voire 9 milliards de francs, « *se situait en réalité dans une fourchette de 3 milliards à 6 milliards de francs* ». Selon la même note, même en l'absence de décision du Conseil constitutionnel, « *le problème serait apparu en gestion 2000* ».

La taxation des heures supplémentaires : du simple au triple

(en millions de francs)

Source	Evaluation
Etude d'impact	9.000
Rapport n°1826 (XI ^{ème} législature) Assemblée nationale, p. 232	5.400
Rapport économique, social et financier du PLF 2000, p. 246	6.000
Martine Aubry (JO débats AN, p. 7033)	7.500
Note de la Direction du budget - 17 janvier 2000	de 3.000 à 6.000

Ainsi, la décision du Conseil constitutionnel n'a fait que précipiter l'apparition d'une situation de déséquilibre qui se serait de toute façon produite en cours d'année. Ou, pour se montrer optimiste, la décision du Conseil, en réalité, n'était pas si grave puisque la recette dont elle privait le FOREC avait été grossièrement surestimée.

Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 sur la loi de finances rectificative pour 2000, le Conseil constitutionnel a annulé l'affectation de 3,1 milliards de francs de droits sur les tabacs.

Mais il est simple de comprendre, par une simple soustraction à la portée de tous, que le niveau des recettes du FOREC aurait dû alors atteindre 63,9 milliards de francs¹. Or, il se situe à 59 milliards de francs.

B. DES DÉPENSES PLUS ÉLEVÉES QU'ANNONCÉ

1. Les évaluations de septembre 1999 et septembre 2000

L'évaluation de septembre 1999 (PLFSS 2000) des dépenses du FOREC était la suivante :

Les dépenses 2000 du FOREC : les prévisions initiales (en millions de francs)

Dépenses	LFSS 2000
Ristourne dégressive 1,3 SMIC (39 heures)	28.600
Ristourne dégressive Aubry II	10.900
Loi Aubry I	12.500
Supplément ristourne Aubry II	7.500
Aide pérenne 35 heures Aubry II	5.000
Majoration ZRR, ZF Corse ou 32 heures	300
Aide entreprises nouvelles	200
TOTAL DEPENSES	64.500

source : Direction de la sécurité sociale

Dès l'adoption de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, il y avait un décalage de l'ordre de 600 millions de francs entre la prévision de dépenses (64,5 milliards de francs) et la prévision de recettes (63,9 milliards de francs).

En outre, les amendements de l'Assemblée nationale au projet de loi sur la réduction négociée du temps de travail (majorations ZRR, ZF Corse ou 32 heures, aide aux entreprises nouvelles) avaient augmenté les dépenses du FOREC de 500 millions de francs, sans que des recettes correspondantes aient été prévues.

En conséquence, avant même la décision du Conseil constitutionnel du 13 janvier 2000 annulant la taxe sur les heures supplémentaires, le FOREC était d'ores et déjà en déséquilibre de 1,1 milliard de francs, puisque la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 (loi du 29 décembre 1999) avait,

¹ 67 milliards de francs (nouvelle prévision du PLFSS pour 2001) diminués de 3,1 milliards de francs (recette tabacs annulée par le Conseil constitutionnel).

« défini » son budget avant même l'adoption définitive de la loi sur la réduction négociée du temps de travail (*loi du 19 janvier 2000*).

L'évaluation des dépenses avait été révisée à la hausse lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 : 67 milliards de francs. Cette prévision s'appuyait sur trois évaluations laconiques à destination des parlementaires :

- le montant de la ristourne dégressive 1,3 SMIC ;
- l'allégement supplémentaire jusqu'à 1,8 SMIC ;
- les aides à la réduction du temps de travail, englobant les aides Aubry I et Aubry II.

Les dépenses 2000 du FOREC : les «prévisions» de septembre 2000

(en millions de francs)

Dépenses	Annexe f) du PLFSS 2001
Ristourne dégressive 1,3 SMIC	39.500
Supplément ristourne Aubry II	5.800
Aides à la réduction du temps de travail	21.700
TOTAL DEPENSES	67.000

Source : annexe f) du PLFSS 2001

Une note de la Direction de la sécurité sociale du 27 novembre 2000 aboutit au même chiffre « officiel » : 67 milliards de francs. Mais elle repose sur des comptabilisations différentes : le coût de la ristourne dégressive n'est évalué que pour les entreprises restées aux 39 heures, tandis que le coût de la loi Aubry II est appréhendé de manière globale (aide pérenne, part de la ristourne dégressive à 1,3 SMIC pour les entreprises passées aux trente-cinq heures, supplément de ristourne dégressive jusqu'à 1,8 SMIC).

Les dépenses 2000 du FOREC : les «prévisions» de la DSS de novembre 2000

(en millions de francs)

Dépenses	Note DSS du 27 novembre 2000
Ristourne dégressive 1,3 SMIC	31.300
Loi Aubry I	14.700
Aide pérenne 35 heures Aubry II + ristourne dégressive Aubry II + supplément ristourne Aubry II	20.600
Majoration ZRR, ZF Corse ou 32 heures	400
TOTAL DEPENSES	67.000

Source : note DSS du 27 novembre 2000

Votre rapporteur constate qu'il devient urgent de définir une méthodologie simple et stable de comptabilisation des coûts respectifs de la ristourne dégressive «Juppé» et des lois Aubry I et II.

2. Les constatations de mars 2001

Pour 2000, les dépenses s'élèveraient en réalité, **selon les estimations et les périodes de calcul, entre 71,2 et 80 milliards de francs.**

Etablir un chiffre définitif nécessite tout d'abord d'appréhender de manière correcte les dépenses des autres régimes que le régime général. Il s'agit essentiellement du régime agricole. Les régimes ENIM (marins), CRPCEN (clercs de notaires), CANMSS (mines), éligibles théoriquement au FOREC, ne semblent pas avoir transmis leur « facture » à la Direction de la sécurité sociale ...

Mais surtout, il convient de définir précisément la période de calcul. Le FOREC, comme tous les organismes de sécurité sociale, doit établir sa comptabilité en droits constatés, selon une logique créances/dettes. Pour déterminer ses charges et ses produits à recevoir, il convient de définir le fait générateur. **Or, les administrations responsables** (Direction de la sécurité sociale (DSS) du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, Direction du budget du ministère de l'Economie et des Finances) **ne sont pas d'accord, depuis plus d'un an, sur le mode de comptabilisation des exonérations accordées sur les cotisations versées au mois de janvier 2000 sur les salaires de décembre 1999.**

A la recherche du fait générateur : le salaire ou la cotisation ?

Pour les entreprises de plus de 10 salariés, les cotisations exigibles à partir du 1^{er} janvier -date limite : 5 janvier- portent sur les salaires du mois précédent (décembre)

Pour les entreprises de moins de 10 salariés, les cotisations exigibles à partir du 1^{er} janvier -date limite : 15 janvier- portent sur les salaires du 4^{ème} trimestre 1999.

Dans le cas de la Mutualité sociale agricole, il s'agit des salaires d'octobre-novembre-décembre 1999 (4^{ème} trimestre 1999) quelle que soit la périodicité de paiement (mensuelle ou trimestrielle) et donnant lieu, à tous les cas, à émission de cotisation en février 2000.

Pour la DSS, ces exonérations sont antérieures à la « création » du FOREC (le fait générateur est lié aux salaires versés en décembre 1999 ou au dernier trimestre 1999) et doivent être prises en compte par le budget de l'Etat, parce que rattachées comptablement à l'exercice 1999. Cette position logique (les exonérations de la loi Aubry II n'existaient pas au moment du versement des salaires de décembre 1999) a été validée par le Conseil d'Etat.

Pour la Direction du budget, le financement de ces exonérations doit être assuré par le FOREC : le fait générateur est lié aux cotisations, versées en janvier 2000.

L'arbitrage du cabinet du Premier ministre n'a toujours pas été rendu sur cette question. L'enjeu financier porte sur 5,6 milliards de francs, dont 4,7 milliards de francs pour le seul régime général.

Deux notes de la Direction de la sécurité sociale des 22 et 24 janvier 2001 évaluent à 71,2 milliards de francs les dépenses du FOREC. Elle se fonde, pour les dépenses, sur les données des régimes disponibles décembre 2000 (dix premiers mois réalisés, novembre quasi réalisé, décembre estimé).

Dépenses du FOREC selon la Direction de la sécurité sociale

(en millions de francs)

	Mode de comptabilisation 12 mois civils ⁽¹⁾ (janvier 2000 - décembre 2000)	Mode de comptabilisation 12 mois glissants ⁽²⁾ (février 2000 - janvier 2001)	Mode de comptabilisation 13 mois ⁽³⁾ (janvier 2000 - janvier 2001)
Ristourne dégressive 1,3 SMIC (39 heures)	36.800	35.800	40.200
Loi Aubry I	13.900	14.400	15.500
Loi Aubry II Majorations ZRR, ZF Corse, 32 h et routiers	20.500	24.300	24.300
TOTAL	71.200	74.500	80.000

(1) Encaissements-décaissements selon la DSS, droits constatés selon la Direction du budget

(2) Droits constatés selon la DSS

(3) Droits constatés selon la DSS si le FOREC prend en charge les exonérations de cotisations de janvier 2000.

Dépenses du FOREC - Champ régime général

(en millions de francs)

	Mode de comptabilisation 12 mois civils (janvier 2000 - décembre 2000)	Mode de comptabilisation 12 mois glissants (février 2000 - janvier 2001)	Mode de comptabilisation 13 mois (janvier 2000 - janvier 2001)
janvier 2000	4.672.145.866		4.672.145.866
février 2000	3.514.644.448	3.514.644.448	3.514.644.448
mars 2000	4.155.602.038	4.155.602.038	4.155.602.038
avril 2000	6.429.452.616	6.429.452.616	6.429.452.616
mai 2000	5.077.407.696	5.077.407.696	5.077.407.696
juin 2000	5.178.791.289	5.178.791.289	5.178.791.289
juillet 2000	6.858.924.491	6.858.924.491	6.858.924.491
août 2000	6.277.221.167	6.277.221.167	6.277.221.167
septembre 2000	5.748.013.860	5.748.013.860	5.748.013.860
octobre 2000	8.234.801.051	8.234.801.051	8.234.801.051
novembre 2000	6.293.484.688	6.293.484.688	6.293.484.688
décembre 2000	5.663.359.698	5.663.359.698	5.663.359.698
janvier 2001		7.465.700.000	7.465.700.000
TOTAL RG	68.103.848.898	70.897.403.032	75.569.548.898

Source : ACOSS

L'ACOSS estime les dépenses des autres régimes en se fondant sur la « part » du régime général, qui varie selon les chiffres présentés dans les notes entre 94,65 % et 95,65 % du total.

Il semble que les pertes de cotisations du régime agricole aient fait l'objet d'une sous-estimation. Selon les chiffres communiqués à votre rapporteur le 14 mars 2001 par la Caisse centrale de mutualité sociale agricole, elles se situeraient à un niveau supérieur à celui estimé par la Direction de la sécurité sociale.

Dépenses du FOREC en 2000

(en millions de francs)

	Mode de comptabilisation 12 mois civils (janvier 2000 - décembre 2000)	Mode de comptabilisation 12 mois glissants (février 2000 - janvier 2001)	Mode de comptabilisation 13 mois (janvier 2000 - janvier 2001)
Total RG / ACOSS	68.104	70.897	75.570
Dépenses MSA	4.072	4.367	5.211
Total estimation CAS	72.176	75.264	80.781

Source : commission des Affaires sociales du Sénat

C. UN DÉFICIT SUPÉRIEUR À 13 MILLIARDS DE FRANCS

La détermination du déficit 2000 du FOREC reste ainsi soumise à un facteur essentiel : le mode de comptabilisation des dépenses, ainsi que le montant des recettes de janvier 2001 à imputer sur le compte « droits constatés » du FOREC.

Le compte du FOREC en 2000

(en millions de francs)

	Mode de comptabilisation 12 mois civils ou 4 trimestres (1)	Mode de comptabilisation 12 mois glissants ou 4 trimestres (2)	Mode de comptabilisation 13 mois ou 5 trimestres (3)
Régime général	68.103.848.898	70.897.403.032	75.569.548.898
Régime agricole	4.072.348.247	4.366.707.385	5.210.848 247
Autres régimes (pm)	?	?	?
TOTAL régimes	72.176.197.145	75.264.110.417	80.780.397.145
Recettes	59.040.000.000	63.200.000.000	63.200.000.000
Solde	- 13.136.197.145	- 12.064.110.417	-17.580.397.145

Source : ACOSS/MSA pour les dépenses - estimations de la DSS pour les recettes de (2) et (3)

Le chiffrage en « encaissements/décaissements » (1) apparaît désormais définitif.

Le chiffrage en droits constatés du FOREC sur douze mois glissants (2) ou sur treize mois (3) se fonde sur l'estimation de recettes effectuée par la Direction de la sécurité sociale : 63,2 milliards de francs.

Au total, le « déficit » en droits constatés du FOREC en 2000 serait donc compris entre 12 et 17,5 milliards de francs.

III. LE FINANCEMENT DU FOREC EN 2001 : UN DÉFICIT QUI DEVIENT STRUCTUREL

Pour 2001, à partir du moment où, par définition, l'année n'est pas terminée, le déficit n'est pas « constaté ». Il n'en est pas moins hautement prévisible, en raison d'une amputation des recettes par le Conseil constitutionnel et d'une sous-estimation manifeste des dépenses.

La discussion de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, en dehors du cas spécifique de la ristourne dégressive de CSG, s'était focalisée sur le financement du FOREC. En effet, le Gouvernement a présenté une estimation pour 2001, en recettes comme en dépenses, de 85 milliards de francs.

A. *LA TENTATIVE DE REPLÂTRAGE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2001*

1. **L'affectation de deux nouvelles impositions**

La loi de financement pour 2001 a affecté au FOREC deux prélèvements supplémentaires : une fraction de la taxe sur les conventions d'assurance (14,1 %) et la taxe sur les véhicules des sociétés.

Le FOREC est désormais financé par six types de prélèvements différents. En réalité, le nombre de taxes qui lui sont affectées est supérieur, du fait de l'existence d'une pluralité de droits sur les alcools.

Il est ainsi frappant de constater que l'Etat transfère des recettes « de poche » fragiles et, à terme, menacées, en quelque sorte « **les rossignols** » **de la fiscalité d'Etat**. La taxe sur les véhicules des sociétés n'aura guère de justification, à partir du moment où la vignette a été supprimée. La taxe sur les conventions d'assurance pourrait être allégée, avant d'être éventuellement supprimée. Enfin, faut-il le rappeler, une politique de santé publique digne de ce nom devrait s'attaquer franchement au tabagisme. Son succès devrait, en principe, entraîner une forte baisse de la consommation et donc du produit des droits sur les tabacs dont les taux doivent être dissuasifs. Il devrait en être de même pour la TGAP.

De plus, pour le cas de la taxe sur les véhicules des sociétés, son affectation pose un problème de trésorerie ; en effet, elle est recouvrée en une seule fois, en fin d'année.

2. Un élargissement de son champ de compétences

Parallèlement, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 élargit les compétences du FOREC, puisqu'elle prend en charge deux nouvelles mesures d'exonérations de cotisations de sécurité sociale :

- l'allègement en faveur de l'aménagement et de la réduction conventionnels du temps de travail (ARTT « loi de Robien ») ;

- l'exonération de cotisations d'allocations familiales applicable aux salariés des exploitants agricoles et des entreprises relevant de certains régimes spéciaux de sécurité sociale.

Selon le bleu budgétaire « emploi » du projet de loi de finances pour 2001, ces nouvelles dépenses du FOREC -correspondant à une économie pour l'Etat- devraient représenter pour 2001 un montant de 3,63 milliards de francs.

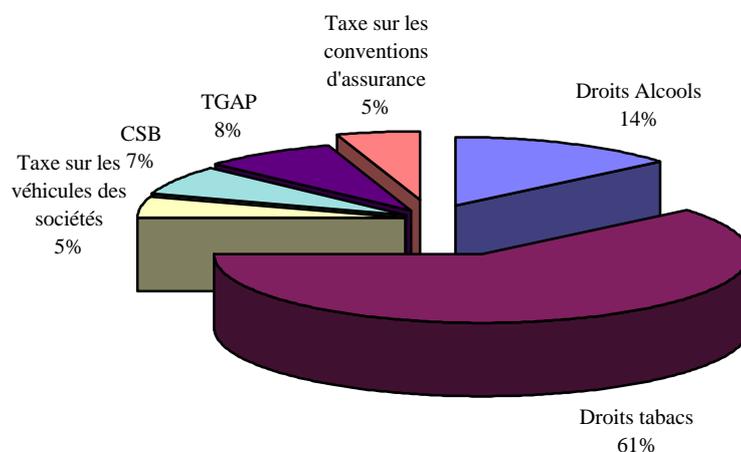
3. Un recyclage de recettes affectées à la sécurité sociale

Enfin, un nouveau mécanisme de « tuyauteries » a été mis en place au profit du FOREC, à travers l'affectation dès 2000 de l'intégralité des droits sur les alcools précédemment affectés au Fonds de solidarité vieillesse, et d'une fraction des droits sur les tabacs affectée à la CNAMTS. La CNAMTS était elle-même compensée par une augmentation de la part de CSG affectée (5,25 points au lieu de 5,1 points) au détriment du FSV.

D'autre part, l'Etat se défaussait d'un certain nombre de dépenses à travers la mise à la charge du FSV du contentieux AGIRC-ARRCO¹ et du financement par la branche famille de l'intégralité de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

¹ Même si le Conseil constitutionnel a annulé cette disposition de la loi de financement de la sécurité sociale, elle a été réintroduite le 11 janvier 2001 dans le projet de loi de modernisation sociale (article 11 bis nouveau) adopté par l'Assemblée nationale.

Les différentes recettes fiscales affectées au FOREC en 2001



B. DES RECETTES AMPUTÉES

L'équilibre du FOREC, qui semblait incertain dès l'examen du projet de loi, n'est plus assuré, suite à la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000, annulant l'extension de l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes, prévue par la loi de finances rectificative.

De plus, il faut tenir compte de l'effet base 2000 pour les droits sur les tabacs, la contribution sociale sur les bénéfices et les droits sur les alcools.

L'évaluation de la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés est sujette à caution : un rendement de 6 milliards de francs apparaît élevé par rapport au produit estimé pour 2000 (3,8 milliards de francs).

Le rendement annoncé pour 2001 des droits sur les tabacs est de 53,8 milliards de francs en loi de financement. La prévision est construite sur un objectif d'augmentation des prix de 5 %, qui semble atteint.

S'agissant des recettes, celles-ci ne dépasseraient pas 80 milliards de francs selon la Direction de la sécurité sociale.

Les recettes du FOREC en 2001

(en millions de francs)

Recettes	Prévisions PLFSS 2001 (septembre 2000)	Prévisions de la DSS de janvier 2001 (1)
Droits de consommation tabacs	52.200	51.200
CSB	6.000	5.700
TGAP	7.000	3.000
Droits de consommation alcools	12.000	11.500
14,1 % de la taxe sur les conventions d'assurance	4.000	4.000
Taxe sur les véhicules des sociétés	4.000	4.000
TOTAL	85.200	79.300

(1) Note du 24 janvier 2001.

Les incertitudes de la croissance -que M. Laurent Fabius, ministre de l'Economie et des Finances, estime désormais un peu en dessous de 3 % au lieu des 3,3 % annoncés- pourraient peser sur les recettes. La Direction du budget doute toutefois d'un impact sur le FOREC, compte tenu de la faible élasticité des recettes par rapport à la conjoncture économique. Le problème se poserait davantage en 2002.

C. DES DÉPENSES SCIEMMENT SOUS-ESTIMÉES

Elles se situeraient désormais entre 95,6 (prévision DARES) et 100,2 milliards de francs (prévision ACOSS-MSA). L'ACOSS attend, en effet, un « saut » début 2001, compte tenu du renchérissement du coût des heures supplémentaires¹.

¹ Cf. *infra*, p. 43.

Les dépenses 2001 du FOREC : les nouvelles prévisions

(en millions de francs)

Dépenses	Septembre 2000 (PLFSS 2001)	Janvier 2001 (DARES)	Janvier 2001 (ACOSS-MSA) (1)
Ristourne dégressive 1,3 SMIC (39 heures)	27.000	27.200	23.100
Loi Aubry I	16.200	17.100	14.600
Loi Aubry II	37.200	46.600	58.900
Aide de Robien	3.700	3.700	3.200
Majorations ZRR, ZF Corse et routiers	900	1.000	-
Exonération cotisations allocations familiales régimes spéciaux agricoles	300	300	300
TOTAL DEPENSES	85.200	95.600	100.200

(1) citées dans la note de la Direction de la sécurité sociale du 24 janvier 2001.

Ainsi, selon ces nouvelles estimations, tant en recettes qu'en dépenses, le déficit 2001 du FOREC se situerait entre 16,4 et 20,9 milliards de francs.

Naturellement, le Gouvernement est incapable de préciser comment sera financé le FOREC en 2002 et « à terme », c'est-à-dire en 2003, où les dépenses du FOREC devraient atteindre 110 à 120 milliards de francs.

IV. LA GESTION DU FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES : UNE « POLITIQUE PUBLIQUE » AUX MULTIPLES ERREURS

A. LES PRÉVISIONS « NORMÉES » : QUELQUES MÉTHODES POUR MASQUER LE COÛT DES TRENTE-CINQ HEURES

1. Les recettes : une dépendance du ministère de l'Emploi et de la Solidarité vis-à-vis du ministère de l'Economie et des Finances

Affecter une multitude de taxes à un fonds contribuant au financement de la sécurité sociale présente un inconvénient indubitable. Ni le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, ni les régimes de sécurité sociale ne sont compétents pour pouvoir en appréhender les enjeux. Les services de la Direction de la sécurité sociale, déjà sollicités à rude épreuve, sans création d'effectifs, depuis la création des lois de financement de la sécurité sociale, ne peuvent rivaliser face au ministère richement doté qu'est Bercy.

De manière symptomatique, l'extension de l'assiette de la TGAP avait été prévue dans le deuxième collectif budgétaire pour 2000, et non dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

La Direction de la sécurité sociale et l'ACOSS se retrouvent en situation de « dépendance » par rapport aux chiffres et aux informations communiquées par le ministère de l'Economie et des Finances.

2. Les dépenses : une volonté politique de sous-estimer le coût des trente-cinq heures

a) Les différents modes d'évaluation

Le Gouvernement dispose de plusieurs sources d'information :

- les prévisions de la Direction de la prévision du ministère de l'Economie et des Finances ; le rapport économique, social et financier du projet de loi de finances pour 2001 prévoyait ainsi 7 millions de salariés aux trente-cinq heures, hors salariés postés et bénéficiant de l'aide de Robien ;

- **les prévisions de la DARES** du ministère de l'Emploi et de la Solidarité : ces **prévisions reposent sur les effectifs** passés aux trente-cinq heures éligibles aux aides de la loi Aubry I et de la loi Aubry II : la DARES prévoit ainsi 7,8 millions de salariés aux trente-cinq heures à la fin 2001 (contre 6,1 millions à la fin 2000) ;

- **les prévisions de l'ACOSS, qui se fondent sur les assiettes salariales considérées.**

L'évaluation du montant annuel des allègements relatifs à la RTT consiste dans un premier temps à établir un modèle fournissant, pour un mois et un nombre donné d'entreprises passées aux trente-cinq heures, les cotisations exonérées qui seront générées.

Le modèle de l'ACOSS fait reposer les estimations sur les éléments à disposition les plus fiables : les montants en francs, à savoir les exonérations et les assiettes salariales. Leur utilisation permet d'intégrer la distribution des salaires par secteur d'activité, taille de l'entreprise, région, critères essentiels pour déterminer le niveau des exonérations de chaque établissement, ce que ne permet pas une approche à partir de l'emploi. Les estimations sont réalisées à partir de deux bases issues de l'Infoservice Statistique National (ISN), les bases ORME (base statistique mensuelle sur les mesures en faveur de l'emploi) et SEQUOIA (base statistique mensuelle sur les assiettes salariales et les effectifs).

L'évaluation de l'ACOSS pour 2001 repose sur une hypothèse qui demande naturellement à être vérifiée : une accélération du passage aux trente-cinq heures à partir du 1^{er} janvier 2001, en raison du renchérissement des heures supplémentaires. A compter de cette date, toute heure travaillée au-delà de trente-cinq heures hebdomadaires donne lieu à une bonification de 25 % attribuée au salarié par l'entreprise sous forme de repos supplémentaire ou de majoration de salaire (cette bonification était de 10 % en 2000). Pour éviter de verser la bonification, il est probable qu'un nombre important d'entreprises décide de commencer à appliquer les trente-cinq heures au tout début de l'année 2001. L'ACOSS estime ainsi à 81 % en novembre 2000 les assiettes de masses salariales concernées par les trente-cinq heures dans les entreprises de plus de 20 salariés.

b) Le choix politique de sous-estimer le coût

Le Gouvernement a systématiquement choisi, dans ses prévisions pour les deux dernières lois de financement, des hypothèses « basses » de passage des entreprises aux trente-cinq heures.

Pour la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, l'évaluation des dépenses oscillait entre 62 et 67 milliards

de francs¹. Le chiffre de 64,5 milliards de francs sera finalement retenu par le Gouvernement.

Il n'apparaît pas possible ainsi d'imputer au Gouvernement une volonté de sous-estimer, en septembre 1999, le coût des trente-cinq heures en 2000.

(1) La sous-estimation en septembre 2000 des dépenses 2000

En revanche, la préparation du PLFSS pour 2001, imposant d'afficher un compte FOREC à l'annexe f) du projet de loi, tant pour l'année 2000 que pour l'année 2001, montre que le Gouvernement, amplement informé, a souhaité que des prévisions « normées » soient présentées au Parlement.

L'administration a multiplié les notes à destination du Gouvernement. Ce dernier était particulièrement bien informé, et par différents canaux : Direction de la sécurité sociale, DARES, Direction du budget.

Dès le *20 janvier 2000*, une note de la Direction de la sécurité sociale réévalue les dépenses 2000 du fonds à environ 70 milliards de francs, et fait part de son scepticisme sur certains éléments des recettes (réforme des droits tabacs, CSB...).

Une deuxième note de la même direction, en date du *21 février 2000*, évalue les dépenses du FOREC à 73 milliards de francs.

La Direction du budget estime, dans une note du *11 avril 2000*, que les dépenses du FOREC seront plus élevées que prévu. Elle chiffre la dépense totale à 72 milliards de francs pour 2000.

Une note du *13 novembre 2000*² de la Direction de la sécurité sociale évalue les dépenses du FOREC à 71 milliards de francs (en encaissements/décaissements) et à 76 milliards de francs en droits constatés.

Toutes ces évaluations sont supérieures à celle retenue officiellement par le Gouvernement (67 milliards de francs) : lorsque le Gouvernement a présenté le plan de replâtrage pour 2000, il savait déjà qu'il serait insuffisant.

¹ Cf. dossier de presse du 21 septembre 1999 et exposé des motifs du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

² Chronologiquement, le projet de loi de financement de la sécurité sociale est à la veille de la première lecture Sénat.

Pourtant, **au même moment**, il explique devant le Sénat que le FOREC sera équilibré :

Mme Dominique Gillot (15 novembre 2000) : « Vous verrez que l'équilibre est atteint »

M. Charles Descours, rapporteur. Madame le secrétaire d'Etat, vous venez de nous dire que le FOREC, qui n'est pas encore constitué, avait une obligation d'équilibre. Monsieur Fréville, je vais vous dire, moi, en quoi consiste l'obligation d'équilibre du FOREC, qui est géré actuellement par l'ACOSS, dont je préside le conseil de surveillance. Et si ce que je vais dire -cela figure, au demeurant, à la page 37 du tome I de mon rapport- n'est pas vrai, que le Gouvernement apporte un démenti.

A la fin du mois d'août, 32 milliards de francs de recettes avaient été encaissés par le FOREC -du moins par la ligne « FOREC » puisque l'établissement FOREC n'existe pas encore-, contre 42 milliards de francs d'exonérations de charges correspondant aux « dépenses » du FOREC et « aux pertes de recettes » des régimes sociaux. Le déséquilibre est ainsi d'une dizaine de milliards de francs. Le FOREC n'étant pas constitué, l'ACOSS supporte cette charge de trésorerie supplémentaire.

(...)

Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat. J'en viens à votre remarque sur la ligne concernant le FOREC. Au mois d'août dernier, il s'agissait d'une activité de six mois : 32 milliards de francs encaissés, 42 milliards de francs décaissés au titre des allègements de charges. La participation de l'Etat n'avait pas encore été versée puisque nous ne sommes pas dans le même calendrier d'exécution.

Attendez la fin de l'année : la réunion du conseil de surveillance vous permettra d'avoir l'expression complète des comptes, et vous verrez que l'équilibre est atteint.

JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2000, p. 6094.

(2) La sous-estimation en septembre 2000 des dépenses 2001

Pour justifier ses prévisions 2001, le Gouvernement n'a pas apporté, lors du débat parlementaire, d'informations significatives.

En revanche, la DARES a avancé, dès février 2000, une prévision de 91 milliards de francs sur l'exercice 2001, hors allègement de Robien.

La note d'avril 2000 du ministère de l'Economie et des Finances¹ évalue les dépenses du FOREC en 2001 à 86,4 milliards de francs, ce qui ne comprend pas l'abattement de Robien, qui sera finalement intégré dans le champ FOREC, soit 3,5 milliards de francs supplémentaires.

Lorsque le Gouvernement a présenté, début octobre 2000, le plan de financement 2001, il était en mesure de savoir depuis au moins le mois d'avril que les dépenses se situeraient aux alentours de 90 milliards de francs, voire au-delà.

¹ Note précitée de la Direction du budget en date du 11 avril 2000.

Du reste, en raison d'un cafouillage dû à la difficulté d'obtenir les derniers « arbitrages », la Direction de la sécurité sociale avait effectué un premier chiffrage, pour le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 21 septembre 2000.

Les dépenses du FOREC sont des « recettes » pour les régimes de base de la sécurité sociale. Le rapport présenté à la Commission des comptes de la sécurité sociale, s'il omet de décrire la partie recettes du FOREC, a implicitement décrit sa partie dépenses, en indiquant les transferts provenant du FOREC.

Les dépenses du FOREC

(en millions de francs)

	2000	2001
CNAMTS	27.504	36.190
CNAMTS - AT	5.053	6.648
CNAVTS	19.227	25.300
CNAF	13.538	17.814
Total régime général	65.322	85.952

Source : CCSS septembre 2000

Lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement admet 85,9 milliards de dépenses pour le seul régime général. Il suffit d'ajouter les 4 milliards représentés par le régime agricole pour disposer d'une évaluation globale de 90 milliards de francs.

L'estimation finalement retenue par le Gouvernement, dans le cadre de la préparation de la loi de financement pour 2001, a été de 85 milliards de francs. Les prévisions de dépenses, « normées » selon l'expression utilisée, s'adaptent ainsi, en quelque sorte, aux recettes disponibles.

Une note de l'ACOSS du 29 septembre 2000, transmise à la DARES le 9 octobre 2000, évalue le montant des dépenses du FOREC pour 2001 à 95,3 milliards de francs, pour le seul régime général. Le coût global tous régimes serait de 100,2 milliards de francs.

Avant même le début de la discussion en première lecture à l'Assemblée nationale du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement sait que les chiffres présentés aux parlementaires ne tiennent pas la route.

Ainsi il apparaît que le Gouvernement a sciemment choisi, en septembre 2000, de sous-estimer les dépenses du FOREC pour 2000 et 2001.

B. UNE ACCUMULATION D'ERREURS : LES DÉBOIRES CONSTITUTIONNELS DU GOUVERNEMENT

1. Le refus d'un collectif social

Examinant, le 13 janvier 2000, la loi relative à la réduction négociée du temps de travail, le Conseil Constitutionnel¹ déclarait contraire à la Constitution la taxation des heures supplémentaires.

La recette correspondant, telle qu'évaluée par le Gouvernement, soit 7 milliards de francs, était inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, promulguée une quinzaine de jours auparavant, le 29 décembre 1999.

Lors de la réception des conseils économiques et sociaux régionaux le 19 janvier 2000, M. le Président de la République déclarait :

« L'ancrage du dialogue social dans notre démocratie doit être renforcé. Cela n'implique pas, bien sûr, que l'Etat doive se tenir toujours à l'écart du champ social, comme si le législateur n'avait pas pour vocation de poser des principes, d'établir des garanties, de donner l'impulsion aux changements nécessaires pour développer l'activité et pour améliorer les systèmes de protection sociale.

« C'est d'ailleurs dans cet esprit que j'ai voulu en 1996 que le Parlement se prononce chaque année sur l'équilibre de la sécurité sociale. C'est une réforme à mes yeux essentielle et je suis très attentif à ce que les nouveaux droits du Parlement dans ce domaine soient toujours respectés.

« Je promulguerai aujourd'hui, c'est ainsi, en l'état comme la Constitution le prévoit, la loi sur la réduction du temps de travail, dans toutes celles de ses dispositions qui n'ont pas été jugées contraires à la Constitution par la récente décision du Conseil constitutionnel. Mais cette décision juridictionnelle affecte les conditions de l'équilibre financier de la sécurité sociale que le Parlement vient, par ailleurs, de déterminer. Pour que les droits du Parlement, soient pleinement respectés, je souhaite qu'une loi de financement rectificative soit soumise dans les meilleurs délais au Parlement ».²

¹ Décision n° 99-423 DC du 13 janvier 2000.

² Allocution de M. Jacques Chirac, Président de la République - réception des conseils économiques et sociaux régionaux - Palais de l'Élysée - mercredi 19 janvier 2000 - c'est votre rapporteur qui souligne.

La réaction du « ministère de la Solidarité »¹ à ce souhait du premier personnage de l'Etat, a pris la forme d'un argumentaire distribué à la presse le 20 janvier 2000 :

« Loi de financement rectificative

« Après la promulgation par le Président de la République de la loi sur les trente-cinq heures, l'opposition tente de susciter une polémique autour de la suppression de la contribution de 10 %.

« Les 7 milliards de francs de cette contribution sont à mettre en regard des 64 milliards de dépenses du fonds, dont 40 milliards seront financés par une affectation de droits tabac, 7,5 milliards par la contribution sur les bénéfiques et la TGAP, 5,6 milliards de droits alcool et 4,3 milliards de contribution de l'Etat, soit 57 milliards de ressources au total.

« Il est possible d'ores et déjà d'indiquer les grandes lignes qui permettront d'équilibrer le fonds.

*« Du fait des excellents résultats économiques et sociaux de 1999, les recettes de la contribution sur les bénéfiques et de la TGAP seront plus importantes que prévu ; il faut rappeler que la LFSS et la LF ont été construites sur des prévisions qui datent de septembre. Il en va de même pour les droits sur les tabacs, dont 85,5 % sont affectés au fonds d'allégement*².

« Au total, cela devrait compenser la majeure partie de la perte de recettes pour le fonds d'allégements de charge.

« De plus, conformément aux dispositions de la loi de financement pour 2000, le fonds doit être équilibré. Il le sera donc. Au cas où des recettes supplémentaires seraient nécessaires, des moyens supplémentaires seront apportés en gestion au cours de l'année 2000 qui n'impacteront pas la sécurité sociale.

« Les recettes 1999 et les nouvelles perspectives pour 2000 sont en cours d'examen. Des éléments plus précis seront communiqués au Parlement dès que cet examen sera achevé.

« Le Gouvernement s'engageant à équilibrer le fonds comme le prévoit la loi, la sécurité sociale sera intégralement remboursée des exonérations de cotisations patronales. Il n'y aura donc aucune perte de recette. Au contraire, les cotisations sur la rémunération des heures supplémentaires viendront abonder les recettes de la sécurité sociale et auront un impact positif sur ses comptes.

« En outre, l'opposition fait une mauvaise lecture de la loi organique. Quand bien même il y aurait un impact sur les comptes, une loi de financement rectificative ne s'imposerait pas pour autant.

« La loi de financement prévoit des recettes et fixe des objectifs de dépenses. Elle ne comporte pas d'articles d'équilibre.

« Ce sont des lois qui tracent un cadre pour l'action des pouvoirs publics. Les lois de financement rectificative n'ont été prévues que pour éviter que des lois ordinaires puissent venir modifier ce cadre.

¹ Pour reprendre les termes de la dépêche AFP du 20 janvier 2000.

² L'ensemble de ces allégations ont naturellement été systématiquement démenties par les faits.

« Il serait bien évidemment aberrant de débattre d'une loi de financement rectificative dès lors qu'un des paramètres des prévisions est modifié. Nous devrions réunir le Parlement, chaque mois, dès la première grippe. »¹

Ce sont ces considérations qui ont été reprises, notamment par M. Claude Bartolone, ministre délégué à la Ville, lors des questions au Gouvernement au Sénat².

La relecture de cet argumentaire laisse pantois et il est heureux que cette « lecture » *a minima* de la loi organique du 22 juillet 1996 ait été implicitement démentie par le Conseil constitutionnel lui-même.

En effet, saisi par les groupes de la majorité sénatoriale sur la question de l'inclusion, dans les prévisions de recettes de la loi de financement pour 2001, de la recette TGAP, hypothétique car relevant de la discussion de la loi de finances rectificative, le Conseil a, tout en rejetant l'argumentation présentée par les requérants, pris soin de préciser *« qu'il appartiendrait à une loi de financement ultérieure de prendre en compte les excédents sur les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale des mesures en définitive arrêtées par la loi de finances rectificative pour 2000 »*.

De plus, dans sa décision sur la loi de finances rectificative pour 2000 (n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000), il a montré qu'il était impossible, par une seule loi de finances rectificative, de bouleverser l'équilibre de la loi de financement 2000.

Le Conseil a clairement établi que seule une « loi de financement ultérieure » (rectificative ou loi de financement postérieure) pouvait remédier aux conséquences de ses décisions.

2. Trois inconstitutionnalités

a) La taxe sur les heures supplémentaires : d'une recette de trésorerie à une recette comptable

Le Gouvernement a commis une première erreur manifeste, en comptant sur la taxe sur les heures supplémentaires dans son plan de financement pour 2000.

Le projet tendait à pénaliser le recours aux heures supplémentaires des entreprises restées à 39 heures. Le Conseil constitutionnel a censuré un tel

¹ Communiqué à la presse du « Ministère » de l'emploi et de la solidarité - Jeudi 20 janvier 2000.

² Réponse à M. Charles Descours, Sénat, Séance du 20 janvier 2000 (JO débats Sénat page 193).

dispositif, sans rapport avec l'objet de la loi (n° 99-423 DC du 13 janvier 2000).

b) La taxe générale sur les activités polluantes : chronique d'une inconstitutionnalité annoncée

Le Gouvernement a commis une seconde erreur, en comptant sur l'extension de l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes à l'électricité et aux produits énergétiques fossiles. Le projet gouvernemental aboutirait à des situations d'inégalité entre les différents acteurs, non justifiées au regard de l'objectif de lutte contre l'effet de serre. La « censure » du Conseil constitutionnel a été annoncée dès le passage en Conseil d'Etat et les débats parlementaires en première lecture, la majorité de l'Assemblée nationale s'efforçant désespérément de redonner au texte une constitutionnalité incertaine.

Le Conseil constitutionnel a logiquement rendu sa décision du 28 décembre 2000, sanctionnant les erreurs du Gouvernement.

c) Le projet de loi de financement 2001 et le collectif budgétaire de fin d'année : un collectif social déguisé

N'ayant pas déposé de projet de loi de financement rectificatif, le Gouvernement a été obligé de tenter d'équilibrer le compte du FOREC par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

De manière discrète, différents droits sur les alcools ont été transférés rétroactivement à compter du 1^{er} janvier 2000, du FSV vers l'ACOSS, pour un montant de 5,4 milliards de francs.

Cette disposition a obligé le FSV à opérer un versement à l'ACOSS, par la voie d'un arrêté ministériel. On notera que cet arrêté a été pris dès le 28 décembre 2000, afin de soulager la trésorerie du régime général, handicapée par le « trou » du FOREC.

Ce versement ampute les « excédents » du FSV et l'alimentation du Fonds de réserve des retraites d'un montant équivalent¹ ; M. Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse, développera ce point dans ses investigations parallèles sur le fonds de réserve².

¹ L'évaluation d'ici à 2020 de ces « siphonnages » donne le tournis.

² Communication devant la commission le 19 avril 2001.

Solde du Fonds de solidarité vieillesse en 2000

(en millions de francs)

Solde CCSS de septembre 2000	5.356
Transfert de droits sur les boissons	- 5.404
Solde après LFSS pour 2001	- 48

Par ailleurs, la loi de finances rectificative prévoyait l'affectation au FOREC de 3,1 milliards de francs de droits tabacs¹, malgré l'article L. 131-10 du code de la sécurité sociale qui dispose que « *les recettes et les dépenses du fonds doivent être équilibrées dans les conditions prévues par la loi de financement de la sécurité sociale* » et au mépris, surtout, des dispositions de la loi organique du 22 juillet 1996.

L'affectation d'une recette à un organisme concourant au financement des régimes de base, sans que cette affectation ne soit prise en compte par une loi de financement, a été justement sanctionnée par le Conseil constitutionnel dans sa décision sur la loi de finances rectificative.

Le « reliquat » de droits tabacs est finalement resté à l'Etat, ce qui lui a permis de réduire son déficit budgétaire de 3,2 milliards de francs supplémentaires².

Devant ces inconstitutionnalités répétées, votre rapporteur se demande si le FOREC n'est pas frappé par une sorte de malédiction.

C. LA POLITIQUE DE L'AUTRUCHE : L'ABSENCE DE CONSTITUTION DU FOREC

1. Un blocage de nature politique...

L'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale prévoit que « *le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales* » est un établissement public administratif.

Pour que cette création soit effective, il faudrait qu'un décret en Conseil d'Etat soit adopté en conseil des ministres : « *un décret en Conseil d'Etat fixe la composition du conseil d'administration, constitué de représentants de l'Etat, ainsi que la composition du conseil de surveillance,*

¹ Cette recette s'est finalement élevée à 3,2 milliards de francs, cf. infra.

² Source : Communiqué de presse du ministère de l'économie et des finances du mardi 30 janvier 2001, « *Dernières opérations comptables concernant le budget 2000* ».

comprenant notamment des membres du Parlement et des représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations d'employeurs les plus représentatives au plan national. Ce décret en Conseil d'Etat fixe également les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds ».

Le Parlement fustige souvent « l'administration », coupable de retarder l'application des mesures qu'il a votées.

Ici, l'administration n'est pas en cause : c'est le Gouvernement qui a bloqué toute parution du décret, même s'il a le front de prétendre le contraire aux parlementaires. Ce qui est très injuste à l'égard des fonctionnaires auxquels votre rapporteur tient, quant à lui, à rendre hommage.

Mme Dominique Gillot (15 novembre 2000) : « Il a fallu un certain temps à l'administration... »

M. Charles Descours, rapporteur. Nous vous demandons pourquoi le FOREC, qui a été créé par une loi, n'est toujours pas mis en place (...)

Mme Dominique Gillot, secrétaire d'Etat. Je vous rassure tout de suite, monsieur le rapporteur, le décret de création du FOREC est actuellement soumis au Conseil d'Etat et va sortir sous peu. Il a effectivement fallu un certain temps à l'administration pour aboutir à cette étape.

M. Jean Delaneau, président de la commission des Affaires sociales. On verra !

in JO Débats Sénat, séance du 15 novembre 2000, p. 6088.

En effet, la Direction de la sécurité sociale a transmis au ministre de l'Emploi et de la Solidarité un avant-projet de décret dès le *17 décembre 1999*, avant même la promulgation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Le *7 janvier 2000*, la Direction de la sécurité sociale transmet au cabinet une note prévoyant que la gestion administrative du fonds sera confiée au Fonds de solidarité vieillesse. Compte tenu des procédures de consultation et d'avis (caisses nationales/Conseil d'Etat), la publication du décret est prévue à la fin du mois de février ou au début du mois de mars.

Le comité interministériel de coordination en matière de sécurité sociale (DSS, DGEFP, DARES, DAGEMO, DGCP, DB, DEPSE), examine l'avant-projet de décret le *12 janvier 2000* et le modifie. La direction du budget estime qu'il est suffisant de prévoir une seule réunion annuelle du

conseil de surveillance. Elle souhaite également que les exonérations accordées en janvier 2000 soient rattachées au FOREC¹.

Le 28 janvier 2000, le Directeur de la sécurité sociale écrit à la Direction de la comptabilité publique en lui joignant le projet de décret. Des dispositions sont également prévues pour prévoir l'embauche de personnels régis par la convention collective de la sécurité sociale.

Le 9 février 2000, la Direction de la sécurité sociale rend compte à la ministre de la réunion du 12 janvier 2000 et envoie le projet de décret. Compte tenu de l'annulation de la taxe sur les heures supplémentaires, la DSS propose que les exonérations de janvier 2000 soient laissées à la charge de l'Etat.

Le 21 février 2000, la DSS dresse des perspectives financières désastreuses pour le FOREC, en se fondant sur des nouvelles prévisions de la DARES en date du 11 février, et propose à la ministre de demander, dans le cadre du collectif budgétaire, soit la majoration de la dotation budgétaire, soit l'affectation d'une nouvelle recette au fonds.

Comme la décision politique n'intervient pas, le décret portant création du fonds n'est pas présenté au Conseil d'Etat.

Une deuxième tentative intervient alors en avril 2000. Il est alors imaginé de mettre en place le dispositif dans la deuxième quinzaine de décembre 2000, et donc de faire paraître le décret entre fin octobre et fin novembre. En effet, aucun budget ne peut être présenté et adopté par le conseil d'administration avant le règlement juridique de l'exercice 2000. Ce règlement juridique ne peut intervenir qu'à l'issue du vote du PLFSS 2001, voire du deuxième collectif budgétaire.

Le ministère de l'Economie et des Finances est, à ce moment, du même avis. En mai 2000, dans la réponse au questionnaire de M. Didier Migaud, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, il plaide pour une accélération de la procédure.

¹ Cf. ci-dessus le débat passionnant concernant le mois de janvier 2000...

**Réponse du ministère de l'Economie et des Finances
au questionnaire de M. Didier Migaud (mai 2000)**

« Le décret relatif au FOREC n'est toujours pas publié, ni le directeur ni les membres du CA n'ont été nommés et les conventions financières régissant les relations Etat/FOREC et FOREC/sécurité sociale restent à rédiger. Il paraît indispensable de lancer la procédure en Conseil d'Etat au plus tard courant juillet et nommer un directeur en septembre dernier délai pour lui laisser trois mois pour préparer le budget 2001 et les conventions. »¹

Rapport AN, n° 2387, p. 51

Un projet de décret a été examiné par le conseil d'administration de l'ACOSS le 27 octobre 2000, qui a émis un avis négatif.

Le décret a été examiné par le Conseil d'Etat le 21 novembre 2000.

Le 29 novembre 2000, le Directeur de la sécurité sociale écrit à M. Christian Vigouroux, directeur de cabinet de madame la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, en vue d'une « réunion interministérielle prévue à Matignon le 1^{er} décembre ». Compte tenu des différentes prévisions de dépenses, qui ne correspondent pas aux « affichages normés » du PLFSS 2001 -dont la discussion n'est toujours pas terminée au Parlement- le Directeur de la sécurité sociale propose que le décret sorte dans les premiers jours de décembre et que des crédits budgétaires soient prévus dans le collectif 2000.

Mais le collectif budgétaire de décembre 2000 ne comprendra pas de mesures d'équilibre. Et le décret ne sort pas dans les premiers jours de décembre.

Il semble que la réunion interministérielle du 1^{er} décembre 2000 ait conclu à l'urgence d'attendre.

Le blocage se situe ainsi au niveau du cabinet du Premier ministre.

2. ... pour tenter de masquer le déficit du financement des trente-cinq heures

Tant que le FOREC n'est pas constitué, il n'y a pas de « budget » en tant que tel à afficher².

¹ Rapport AN, n° 2387, p. 51.

² A part les prévisions de l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Par définition, le Fonds ne dispose ni de conseil d'administration, ni de conseil de surveillance, censé pallier la visibilité budgétaire pour le moins déficiente du fonds.

Les conventions de trésorerie, prévues à l'article L. 131-11, entre le fonds et les organismes de protection sociale et le fonds et l'Etat, censées « *garantir la neutralité en trésorerie des flux financiers pour les organismes de sécurité sociale* » n'ont pas à être conclues.

Enfin, le mécanisme particulier du Fonds, qui est dérogatoire par rapport au cadre général de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale (compensation par le budget de l'Etat des exonérations de cotisations), n'a pas à s'appliquer.

En effet, selon l'article L. 131-9, si les pertes de recettes des régimes de sécurité sociale excèdent les recettes du fonds, l'Etat se substitue pour compenser le manque à gagner, dans les conditions prévues par l'article L. 131-7. Tant que le fonds n'est pas constitué, l'Etat n'est pas tenu de compenser, même si les opérations sont déficitaires.

V. LE RETOUR... DES « RETOURS POUR LES FINANCES PUBLIQUES » : LA GRANDE MENACE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE

La presse s'est fait l'écho des premières conclusions de votre rapporteur au lendemain de son contrôle du 14 février 2001. Cette « indiscretion » a eu le mérite de provoquer une réaction du Gouvernement dont l'analyse constitue en quelque sorte l'épilogue du présent rapport.

Si le Gouvernement ne conteste pas les déficits du FOREC, qu'il connaît mieux que quiconque, il prétend exhumer la vieille théorie des « retours » pour les finances sociales de la réduction du temps de travail.

A. LA BOUCLE EST BOUCLÉE

1. La théorie des « retours » au secours de « l'impasse » du FOREC

Le 7 mars 2001, sur France 2, Mme Elisabeth Guigou a souligné sa volonté d'étudier le financement des trente-cinq heures « *en concertation avec les partenaires sociaux* ». La ministre de l'Emploi et de la Solidarité a rappelé que l'an dernier « *près de 500.000 personnes ont retrouvé un emploi, beaucoup (sic) grâce aux 35 heures* ». Ces 35 heures « *produisent des dépenses et génèrent des recettes à la fois pour l'Etat et pour la sécurité sociale* ». Il « *est normal* » a-t-elle ajouté, de faire la « *balance entre les dépenses supplémentaires et les recettes supplémentaires reçues* » et de voir « *comment trouver un bon équilibre pour financer les 35 heures* ».

Votre commission a toujours considéré que la théorie des « retours » n'était que l'habillage pseudo-économique d'une « partie de bras de fer » consistant à faire supporter à la protection sociale le coût de mesures décidées par l'Etat.

Tant M. Louis Souvet, dans son rapport sur le projet de loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail¹, que votre rapporteur, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000², ont fait valoir les nombreuses raisons qui rendaient cette théorie irrecevable :

¹ Rapport n° 306 (1997-1998) déposé le 25 février 1998.

² Rapport n° 58 (1999-2000), tome I, déposé le 9 novembre 1999.

- **toute mesure d'exonération de cotisations pourrait légitimer la théorie des retours** : il est étonnant, à ce titre, que le Gouvernement n'ait pas appliqué une telle théorie à la « ristourne dégressive de CSG » puisque cette mesure était censée favoriser le « retour à l'emploi » ;

- **l'effet de la modération salariale liée à la réduction du temps de travail n'est pas pris en compte**¹ ;

- **toute tentative d'une comptabilisation des emplois créés par les trente-cinq heures est vaine** comme l'a montré, l'an dernier, la mission de contrôle sur la gestion des exonérations de cotisations de sécurité sociale² ; en 1998, le Gouvernement avait l'ambition de « *quantifier à l'unité près* »³ ce nombre d'emplois mais force est de constater que la loi Aubry II ne comporte aucune contrainte dans ce domaine et que le Gouvernement confond, de manière générale, les « engagements » et les créations d'emplois ;

- **la théorie des retours compromet la nécessaire clarification des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale ainsi que le bien-fondé des efforts demandés aux gestionnaires, aux assurés, comme aux professionnels de santé pour assurer une maîtrise des dépenses** ;

- **elle fait peu de cas de la quinzaine de milliards de francs d'exonérations de cotisations non compensés, qui sont à la charge de la sécurité sociale.**

Point n'est donc besoin de revenir longuement sur ces raisons avancées en 1998 et 1999, sinon que les partenaires sociaux, unanimes, avaient fait reculer le Gouvernement en octobre 1999.

Or, si le « retour » de la théorie des retours est l'ultime ligne de défense du Gouvernement, il constitue également un retour à la case départ, c'est-à-dire au schéma initial des « contributions » des organismes de sécurité sociale au financement des trente-cinq heures.

¹ Selon le Gouvernement lui-même, la modération salariale totale, par anticipation et après le passage effectif aux 35 heures, freinerait la hausse du salaire moyen par tête d'environ 0,3 point en moyenne annuelle en 2000, 0,2 point en 2001 et 0,1 point en 2002. Ce chiffrage ne prend pas en compte l'effet négatif des années 1998-99 : il est désormais admis, en effet, que la modération salariale a été anticipée dès la fin de l'année 1997.

² Rapport d'information n° 356 (1999-2000).

³ Mme Aubry, JO débats AN, 1^{ère} séance du 29 janvier 1998, p. 754.

2. ... alors la sécurité sociale finance déjà les trente-cinq heures, à la différence de l'Etat

« L'idée d'une participation de la sécurité sociale au financement de la RTT n'a jamais été acceptée par les partenaires sociaux. C'est la raison pour laquelle nous avons dû opérer par transferts de recettes au moyen de la « tuyauterie » mise en place dans le cadre des LFSS pour 2000 et 2001. » La note de la Direction de la sécurité sociale du 24 janvier 2001 ne manque pas de franchise.

De fait, sur l'exercice 2000, la sécurité sociale contribue à hauteur de 11 milliards de francs au financement des trente-cinq heures. Ses recettes, qui ont été détournées au profit du FOREC représentent 18,6 % des ressources de ce fonds (59 milliards de francs).

Sur l'exercice 2001, la « participation » de la sécurité sociale est de 18,5 milliards de francs (droits alcools + droits tabacs soustraits de la CNAMTS) sur les 79,3 milliards de francs attendus, soit 23,3 % du total.

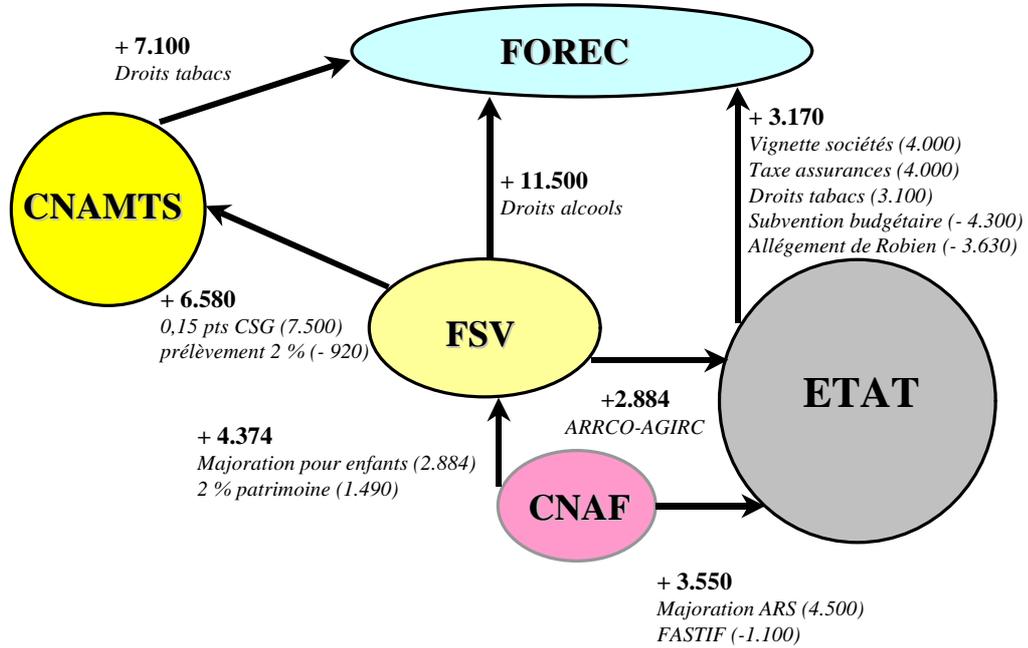
Cette participation dépasse ainsi largement ce qui était initialement prévu, puisque la sécurité sociale était censée financer un tiers des nouvelles aides pérennes et incitatives (donc en dehors des 40 milliards de francs de la ristourne Juppé), participation qui pouvait être évaluée à 7 milliards de francs en 2000 (soit un équivalent de 11 % des recettes) et 11 milliards de francs en 2001 (soit 13,9 %).

Ce qui veut dire que, malgré l'opposition des partenaires sociaux et du Sénat, **la sécurité sociale participe d'ores et déjà au financement des trente-cinq heures bien au-delà d'une quote-part pourtant elle-même inacceptable : près de 30 milliards de francs en 2000-2001 contre 18 milliards de francs exigés au titre de la clef de répartition établie par le ministre de l'Economie et des Finances.**

Parallèlement et simultanément, **l'Etat s'est exonéré lui-même de la théorie des retours** : il ne finance plus rien des trente-cinq heures. Certes, il a perdu des recettes (tabacs, taxes sur les conventions d'assurance, taxe sur les véhicules de sociétés), mais en contrepartie de diminution de dépenses (ristourne Juppé, allègement de Robien).

En outre, le Gouvernement a mis en place des « tuyauteries » lui permettant de substantielles économies budgétaires au dépens des comptes sociaux : transfert à la CNAF de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire et au FSV du financement de la dette contractée à l'égard de l'ARRCO et de l'AGIRC.

Tous les chemins mènent au FOREC... en 2001



en millions de francs

Source : rapport Sénat n° 67 (2000-2001) tome I.

Ainsi, en 2001, la loi de financement de la sécurité sociale, devenue « loi de financement des trente-cinq heures », prévoyait les transferts financiers suivants :

Modifications d'affectations de recettes et d'imputations de dépenses
Les « tuyauteries » de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001
(en millions de francs)

Organismes	Mesures	Recettes	Dépenses
CNAMTS	<i>Baisse fraction droits sur les tabacs</i>	-7 096	
	<i>Disparition fraction prélèvement social de 2 %</i>	-920	
	<i>Relèvement du taux de la CSG maladie</i>	7 515	
	<i>CHAA - CHRS</i>		54
	Total	-501	54
	SOLDE		-555
CNAF	<i>Disparition fraction prélèvement social de 2 %</i>	- 1.495	
	<i>Majoration allocation rentrée scolaire</i>		4 100
	<i>Fraction majorations retraite 3 enfants</i>		2 910
	<i>FASTIF</i>		-1 100
	Total	-1 495	5 910
	SOLDE		-7 405
FSV	<i>Perte des droits sur les alcools</i>	-5 669	
	<i>Affectation prélèvement social 2 %</i>	2 300	
	<i>Baisse taux CSG</i>	-7 515	
	<i>Fraction majorations retraite 3 enfants</i>		-2 910
	<i>AGIRC - ARRCO</i>		2 884
	<i>Cessation anticipée d'activité</i>		130
	Total	-10 884	104
	SOLDE		-10 988
ETAT	<i>Taxe sur conventions d'assurance</i>	-3 986	
	<i>Vignette véhicules des sociétés</i>	-4 000	
	<i>CHAA - CHRS</i>		-54
	<i>MARS</i>		-4 100
	<i>FASTIF</i>		1 100
	<i>Droits tabacs</i>	-3 138	
	<i>Suppression contribution Etat au FOREC</i>		-4 300
	<i>Cessation anticipée d'activité</i>		-130
	<i>AGIRC - ARRCO</i>		-2 884
	<i>Débudgétisation de Robien + exos</i>		-3630
	Total	-11 124	-13 998
	SOLDE		2.874
FOREC	<i>Affectation droits sur les alcools</i>	5 669	
	<i>Fraction taxe sur les conventions d'assurance</i>	3 986	
	<i>Vignette véhicules sociétés</i>	4 000	
	<i>Droits tabacs</i>	10 234	
	<i>Suppression contribution Etat</i>	-4 300	
	<i>Dépenses de Robien + exos familiales</i>		3 630
	Total	19 589	3 630
	SOLDE	15 959	
Fonds de réserve	<i>Affectation prélèvement social 2%</i>	115	
	TOTAL DES SOLDES	- 4.300	- 4.300

Au total, la sécurité sociale a déjà été ponctionnée lourdement et au-delà de ce qu'exigeait l'application d'une théorie qui est désormais ramenée à ce qu'elle n'a jamais cessé d'être : l'habillage d'une confiscation des excédents sociaux.

Et pourtant, face aux déficits persistants du FOREC, le Gouvernement entend, semble-t-il, aller plus loin encore au nom du « *bon équilibre pour financer les trente-cinq heures* ».

B. LA SÉCURITÉ SOCIALE EST LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT

1. L'arrêté des comptes de 2000

La forme de « politique de l'autruche » conduite par le Gouvernement a atteint ses limites, compte tenu de l'imminence de l'arrêté des comptes 2000 des régimes sociaux.

L'ACOSS, qui stocke les impositions affectées dans une sorte de « compte spécifique d'attente », a attendu des instructions avant de « répartir » entre les régimes et les branches les recettes 2000.

En l'absence de telles instructions adressées aux agents comptables de l'ACOSS et des caisses du régime général, la tenue de la réunion du printemps 2001 de la Commission des comptes de la sécurité sociale aurait été compromise, sauf à faire apparaître, dans une *présentation en « encaissements/décaissements »*, un déficit du régime général d'environ 70 milliards de francs.

Dans le cas d'une *présentation en droits constatés*, les comptes des branches du régime général seraient, par construction, équilibrés, les régimes et les caisses faisant apparaître dans leurs recettes des « *créances* » sur le FOREC.

Premier effet direct du contrôle effectué par votre rapporteur, l'instruction ministérielle a été finalement faxée le jeudi 22 février 2001 à l'ACOSS. Il lui a été demandé de répartir les recettes disponibles au prorata des pertes de recettes constatées par les régimes et par les caisses.

Le régime agricole a ainsi « perçu » 3,2 milliards de francs, pour 4 milliards de francs de pertes de cotisations, et le régime général 55,8 milliards de francs, pour 68,1 milliards de francs de pertes de cotisations.

Une telle instruction ministérielle, dont un projet avait été préparé dès le courant du mois janvier 2001 par la Direction de la sécurité sociale, manque de base légale en l'absence de constitution du FOREC : l'ACOSS a pour seule mission d'encaisser des recettes sur un compte spécifique.

Pour passer outre, le Gouvernement se livre à une interprétation des travaux préparatoires de l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 créant le FOREC.

En *encaissements/décaissements*, les différents régimes « supportent » ainsi le déficit 2000 du FOREC :

- 12,3 milliards de francs pour le régime général ;

- 0,8 milliard de francs pour le régime agricole.

En *droits constatés*, des « *restes à recouvrer* » sur le FOREC neutralisent comptablement, pour les régimes sociaux, le déficit du FOREC.

En cas de constitution de ce fonds, selon les dispositions de l'article L. 131-9, ces « *restes à recouvrer sur le FOREC* » se transformeraient en « *restes à recouvrer sur l'Etat* ».

2. Le prétexte de l'équilibre du régime général

Le régime général de sécurité sociale serait à l'équilibre en 2000, même en encaissements/décaissements. Cette donnée a été confirmée par M. Pierre-Louis Bras, directeur de la sécurité sociale, lors de l'entretien du 14 février 2001.

Pour le Gouvernement, il suffit d'afficher un régime général « à l'équilibre ». La « cagnotte sociale » -estimée à plus de 20 milliards de francs en 2000, compte tenu de la progression de la masse salariale- prendrait ainsi en charge la dérive des dépenses d'assurance maladie (17 milliards de francs) et le « trou » du financement des trente-cinq heures (12 milliards de francs sur le champ du régime général).

Cette position ressort également des « réponses » du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur : tant que « l'équilibre » des régimes sociaux n'est pas en cause, le Gouvernement n'a pas à agir.

Les « *restes à recouvrer* » des caisses se transformeraient, au fil du temps, en « *créances irrécouvrables* ». La sécurité sociale, qui participe d'ores et déjà au financement des trente-cinq heures pour 11 milliards de francs en

2000¹ se verrait infliger une charge supplémentaire de 13 milliards de francs pour 2000.

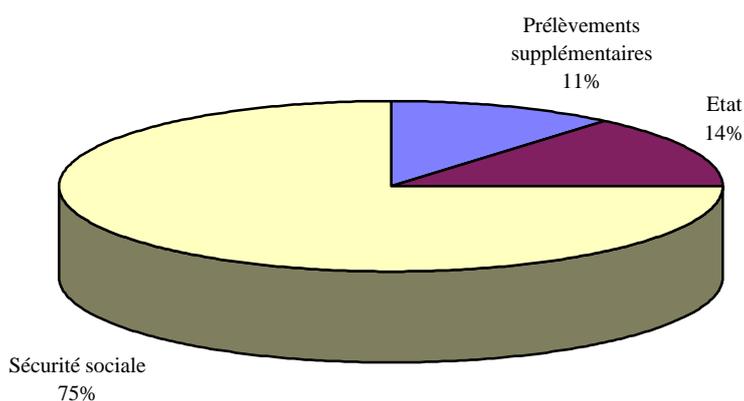
Financement des dépenses supplémentaires occasionnées par les trente-cinq heures en 2000

(en millions de francs)

Prélèvement supplémentaire CSB	2.769
Prélèvement supplémentaire TGAP	800
Sous-total prélèvements supplémentaires	3.569
Droits alcools participation sécurité sociale	10.941
Prise en charge du déficit 2000	13.136
Sous-total sécurité sociale	24.077
Contribution budgétaire	4.300
TOTAL	31.946

En 2000, la sécurité sociale prendrait en charge 24 des 32 milliards de francs représentant les dépenses supplémentaires occasionnées par les trente-cinq heures, c'est-à-dire les dépenses excédant les 40 milliards de francs de la ristourne « bas salaires » qui existait avant les lois Aubry.

Vers un financement des trente-cinq heures à 75 % par la sécurité sociale ?



¹ En dehors même de tous les transferts financiers complexes opérés en dépenses entre l'Etat et la sécurité sociale (majoration de l'allocation de rentrée scolaire, prise en charge par le FSV de cotisations de retraite complémentaire, ...).

Cette « participation » est bien supérieure au « retour » pour les organismes de base de sécurité sociale qu'aurait calculé le Commissariat général du Plan¹ pour l'année 2000, soit 6,8 milliards de francs.

En définitive, il ne s'agit plus de la théorie des retours, mais d'un retour au système antérieur à la loi du 25 juillet 1994, consistant à ne pas compenser à la sécurité sociale les exonérations de cotisations de sécurité sociale.

En ce qui concerne les exonérations de cotisations de janvier 2000, point qui n'est toujours pas tranché au 31 mars 2001, le temps joue indéniablement en faveur du ministère de l'Economie et des Finances : compte tenu de l'adoption prochaine par le Parlement de la loi de règlement pour 1999, qui a déjà fait l'objet d'une lecture à l'Assemblée nationale et du silence des deux collectifs budgétaires de 2000, il appartiendrait paradoxalement à *la loi de règlement pour 2000* de régulariser ce « reste à recouvrer sur l'Etat », portant sur *l'exercice 1999*.

Il est vrai que des crédits correspondant à des compensations d'exonérations de cotisations sont nécessairement évaluatifs ; comme il convient que l'Etat s'acquitte de sa dette, les montants inscrits en loi de finances ne sont jamais réellement identiques aux dépenses réellement estimées pour l'année.

3. L'hypothèse d'une absence de constitution du FOREC

Le Gouvernement semble désormais vouloir renoncer à une constitution du FOREC. C'est effectivement le meilleur moyen de ne pas faire apparaître son déséquilibre et de ponctionner la sécurité sociale.

Mais une loi de financement de la sécurité sociale sera nécessaire pour revenir sur le texte de la loi de financement pour 2000.

Le Gouvernement devra alors se déjuger spectaculairement, par rapport à tous les arguments qui avaient été mis en avant pour justifier la création du FOREC : pérennité des allègements de charges, contrôle des fonds publics, transparence des comptes et neutralité pour les organismes de sécurité sociale.

Le Gouvernement peut encore choisir une tactique dite « loi Thomas »² : ni abrogation, ni application. Mais une telle stratégie l'obligerait à

¹ Selon « Les Echos » du 3 avril 2001.

² Loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite dont l'abrogation constitue une saga digne du FOREC.

afficher un équilibre du compte FOREC pour 2001 et 2002 à l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

L'épreuve de vérité aurait lieu dans ce cas en octobre 2001.

4. Une détérioration de la trésorerie de l'ACOSS

Le point le plus bas du profil de trésorerie de l'ACOSS se monte à 20,1 milliards de francs en 2000 (contre 19,4 en 1999).

L'absence d'une amélioration significative de ce profil par rapport à 1999, alors même que les encaissements des URSSAF ont été supérieurs de 18,5 milliards de francs par rapport à la prévision initiale de la loi de financement de la sécurité sociale, s'explique par la charge que représente le déficit de financement du FOREC (12 milliards de francs pour le seul régime général).

Sur 2001, compte tenu d'une prévision de croissance de la masse salariale du secteur privé très élevée (5,9 %), il n'y aura pas de « cagnotte sociale ».

Toute nouvelle dérive des dépenses d'assurance maladie, et la prise en charge du déficit 2000 du FOREC, pèseront sur la trésorerie de l'ACOSS.

Le plafond d'avances retenu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (29 milliards de francs) risque ainsi d'être dépassé.

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement dans ses réponses au questionnaire, le régime général supporte en trésorerie le déficit du FOREC et risque de le traîner comme un boulet.

*

* *

Force est de constater que le financement des trente-cinq heures est aujourd'hui dans l'impasse.

Réduire le coût de cette politique, comme le propose le ministère de l'Economie et des Finances, c'est diminuer la compensation du coût financier des trente-cinq heures pour les entreprises et remettre en cause une réforme emblématique du Gouvernement.

Augmenter les recettes qui lui sont attribuées, c'est augmenter la TGAP et la CSB et donc les prélèvements obligatoires, ou encore majorer la part affectée de taxe sur les conventions d'assurance, ce qui a pour conséquence directe une réduction moins importante que prévu du déficit budgétaire.

La piste d'un nouveau barème des cotisations sociales se substituant aux mécanismes d'exonérations actuellement en vigueur, a été évoquée ici ou là.

Dans le contexte actuel, cette porte de sortie consisterait, pour le Gouvernement, à jouer une nouvelle fois sur les mots.

Le FOREC reposait initialement sur une « trouvaille » : la sécurité sociale finançait massivement un fonds chargé de lui compenser intégralement ses pertes de recettes.

De même, la piste d'un nouveau barème, intégrant les exonérations, mettrait fin à l'obligation -toute relative en l'espèce-, d'une compensation de ces dernières à la sécurité sociale.

Il semble que le Gouvernement entende annoncer ses « décisions » lors de la prochaine réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, au milieu du mois de mai.

L'analyse des avatars du financement des trente-cinq heures depuis près de trois ans fait craindre à votre rapporteur qu'il n'en sorte rien de bon pour la sécurité sociale.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. RÉUNION DU MARDI 30 JANVIER 2001

Durant la réunion de commission du mardi 30 janvier 2001, M. Jean Delaneau, président, a fait état des travaux envisagés par MM. Charles Descours, Jean-Louis Lorrain et Alain Vasselle, rapporteurs des lois de financement de la sécurité sociale dans le cadre de leur mission de suivi de l'application de ces lois.

Il a indiqué que les rapporteurs avaient retenu, pour leurs travaux, une préoccupation commune, celle des nombreux fonds créés par les lois de financement : fonds de financement des trente-cinq heures et fonds de réserve des retraites, ces deux fonds faisant apparaître de grandes incertitudes quant à leur financement et quant à leur statut, fonds d'investissement pour les crèches et fonds médicaux et hospitaliers.

Il a précisé que ces travaux de suivi et de contrôle sur pièces et sur place donneraient lieu à plusieurs communications des rapporteurs dans le courant du printemps et à la publication d'un rapport d'information qui pourrait être rendu public début juin.

Il a en outre indiqué que la commission entendrait début avril une communication de M. Charles Descours sur les améliorations souhaitables de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. Cette communication, qui fait suite au rapport très complet présenté par M. Charles Descours en juin 1999, devrait déboucher sur le dépôt d'une proposition de loi organique.

II. RÉUNION DU JEUDI 5 AVRIL 2001

Réunie le jeudi 5 avril 2001, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu une **communication de M. Charles Descours**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale (équilibres financiers et assurance maladie) sur les **résultats de sa mission de contrôle sur pièces et place sur le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)**, et ses **propositions de réforme de la loi organique du 22 juillet 1996 relative aux lois de financement de la sécurité sociale**.

M. Charles Descours, rapporteur, a rappelé que les rapporteurs de la loi de financement de la sécurité sociale avaient décidé de contrôler, au cours du premier semestre 2001, les fonds de la protection sociale. Il a précisé que ce programme de contrôle avait débuté le 10 janvier par l'envoi d'un questionnaire à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité. Il a ajouté que les réponses lacunaires aux questions portant sur le « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales » (FOREC) avaient achevé de le convaincre de se rendre pour effectuer un contrôle « sur pièces et sur place », le 14 février dernier, à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, au ministère de l'emploi et de la solidarité et au ministère de l'économie et des finances.

Il a observé que le choix de contrôler le FOREC n'était pas né de l'opposition de la majorité sénatoriale à la politique de réduction du temps de travail, puisque la loi du 19 janvier 2000, dite « loi Aubry II », était désormais « une loi de la République ». Il a ajouté que le rapport de contrôle n'avait pas pour objet de se prononcer sur la pertinence de la loi sur la réduction négociée du temps de travail, mais sur la gestion du dossier du financement des trente-cinq heures par le Gouvernement.

Il a jugé que cette « gestion » était « à proprement parler catastrophique » : surévaluation de recettes, sous-estimation de dépenses et répétition d'erreurs constitutionnelles. Il a rappelé que les échos donnés par la presse aux premiers résultats du contrôle l'avaient conduit, en accord, avec le président Delaneau, à adresser aux commissaires un exemplaire de la note qu'il avait rédigée dès le 20 février dernier.

M. Charles Descours, rapporteur, a résumé ses conclusions par trois adjectifs : structurel, virtuel et réel.

Le financement des trente-cinq heures n'est pas assuré : son déficit est structurel.

L'organisme chargé de leur financement, le « fonds de financement de la réforme des cotisations patronales », n'a toujours pas été constitué : le FOREC est virtuel.

En revanche, la menace sur les comptes de la sécurité sociale est bien réelle.

*S'agissant du déficit, **M. Charles Descours, rapporteur**, a confirmé son ampleur : 13 milliards de francs en 2000, entre 15 et 21 milliards de francs en 2001. Il a relevé que le chiffre communiqué pour 2001 était une prévision, à la différence de celui de 2000, qui est déjà constaté. Il a observé cependant que cette prévision était « hautement probable ».*

Il a indiqué que les recettes avaient été surévaluées par le Gouvernement, comme le montre l'écart entre les dernières prévisions communiquées en septembre 2000 au Parlement (67 milliards de francs figurant à l'annexe f du projet de loi de financement) et le « résultat » (59 milliards de francs). Cet écart ne s'explique pas seulement par l'annulation de 3,1 milliards de francs de droits tabacs par le Conseil constitutionnel, dans sa décision du 28 décembre 2000 sur la loi de finances rectificative. La préparation de l'annexe f a été l'occasion de « gonfler » artificiellement des recettes, en mélangeant deux modes de comptabilisation, la comptabilisation en encaissements/décaissements et la comptabilisation en droits constatés.

***M. Charles Descours** a considéré que cette « petite duperie comptable » n'était rien à côté des prévisions « normées » de dépenses.*

Il ressort en effet des notes du ministère de l'emploi et de la solidarité et du ministère de l'économie et des finances que, dès le mois d'avril 2000, le Gouvernement disposait de prévisions de dépenses supérieures à 70 milliards de francs pour 2000 et aux alentours de 90 milliards de francs en 2001. Lors de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement a choisi sciemment de sous-estimer les dépenses, probablement faute de recettes suffisantes : seuls 67 milliards de francs ont été prévus pour 2000 et 85 milliards de francs pour 2001.

La prévision de dépenses pour 2001 réalisée par les régimes sociaux, disponible dès octobre 2000, s'élève à 100 milliards de francs. Elle repose sur une hypothèse, qu'il conviendra naturellement de vérifier : l'accélération, au 1^{er} janvier 2001, du nombre d'entreprises passant aux trente-cinq heures, compte tenu du renchérissement du coût des heures supplémentaires. L'évaluation de la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES), direction du ministère de l'emploi et de la solidarité, se situe quelque peu en dessous : 95 milliards de francs.

M. Charles Descours, rapporteur, a constaté que l'administration avait multiplié les notes alertant les ministres sur la situation financière du FOREC et que le choix de sous-estimer la situation avait été pris en toute connaissance de cause par le Gouvernement.

Concernant les recettes 2001 du FOREC, il a indiqué qu'elles se situaient plutôt entre 79 et 80 milliards de francs, en raison de la décision du Conseil constitutionnel sur l'extension de l'assiette de la taxe générale sur les activités polluantes et de la révision à la baisse de certaines recettes.

En conséquence, il a estimé que le déficit prévisionnel du FOREC en 2001 était compris entre 15 milliards de francs, en étant « optimiste », et 21 milliards de francs, en étant « pessimiste ». Le déficit cumulé sur deux années serait ainsi compris entre 28 et 34 milliards de francs.

Il a ajouté que, de manière structurelle, il manquait 30 milliards de francs par an pour financer les trente-cinq heures.

M. Charles Descours, rapporteur, a constaté que l'établissement public « FOREC » était pour l'instant « virtuel », compte tenu de l'absence de publication du décret de création, prévu à l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Il a observé que la responsabilité de l'administration n'était pas en cause, puisqu'elle avait multiplié les tentatives pour constituer cet établissement public, d'abord dans les premières semaines de l'année 2000, puis à la fin de cette même année.

Il a ajouté que le décret avait été examiné par le Conseil d'Etat en novembre 2000 et que rien ne s'opposait à sa signature et à sa publication au Journal officiel.

Il a indiqué qu'une réunion interministérielle, tenue le 1^{er} décembre 2000, à Matignon, semblait avoir conclu à « l'urgence d'attendre ». En effet, si le FOREC était créé, il serait nécessaire d'afficher clairement un budget. Ce budget ne pourrait être qu'en déséquilibre. Or, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a prévu que le FOREC était nécessairement en équilibre. Pour respecter la loi, il faudrait dans ce cas adopter une loi de financement rectificative avant de constituer le FOREC, ce qu'a refusé le Gouvernement en 2000.

M. Charles Descours, rapporteur, a remarqué que, tant que le FOREC n'était pas créé, les dispositions votées en loi de financement pour 2000, relatives à la compensation des pertes de cotisations des régimes, n'avaient pas à s'appliquer. Ces dispositions prévoient en effet que si le FOREC ne dispose pas assez de recettes pour compenser les pertes de cotisations des régimes sociaux, l'Etat le supplée dans les conditions analogues à la compensation « classique » des exonérations de cotisations de

sécurité sociale, principe posé par l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

Il s'est déclaré en conséquence « pessimiste » sur la création à venir du FOREC.

***M. Charles Descours, rapporteur,** a considéré que le déficit du financement des trente-cinq heures faisait peser sur la sécurité sociale « une menace réelle ».*

En réaction aux articles de presse sur le financement des trente-cinq heures, Mme Elisabeth Guigou s'est référée à la « vieille antienne » de la « théorie des retours » pour les finances sociales, déjà entendue de 1997 à 1999 et rejetée unanimement par les partenaires sociaux, et qui consiste à expliquer qu'il est normal que la sécurité sociale contribue au financement des emplois créés par « le bon effet » de la politique du Gouvernement. Dès lors, la sécurité sociale prendrait à sa charge le déficit 2000 et le FOREC ne serait pas constitué.

***M. Charles Descours** a observé qu'une lettre en date du 22 février 2001 de Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, dépourvue de base légale, avait autorisé l'ACOSS à répartir les encaissements du FOREC entre les régimes et les branches, afin de permettre l'arrêt des comptes. Cette lettre se place dans l'hypothèse d'une compensation partielle dans une comptabilité en encaissements/décaissements et « totale » dans une comptabilité en « droits constatés », à travers « des restes à recouvrer ».*

Il a indiqué que le régime général serait en excédent en 2000 de 3 à 4 milliards de francs, même en tenant compte de la compensation partielle des exonérations de cotisations.

Il a estimé que la théorie des « retours » était absurde et n'avait d'autre raison que de justifier la « ponction » sur les organismes de sécurité sociale. Il a rappelé en outre que la sécurité sociale contribuait déjà au financement des trente-cinq heures, à travers toutes les « tuyauteries » mises en place par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2001, tandis que l'Etat s'était affranchi, dans le domaine, de toute contrainte.

Il a ainsi évalué la « participation » de la sécurité sociale à 11 milliards de francs en 2000 et à plus de 18 milliards de francs en 2001. Il a remarqué qu'elle était bien supérieure au soi-disant « retour » pour les organismes de base de sécurité sociale qu'aurait calculé le Commissariat général du Plan : 6,8 milliards de francs pour l'année 2000. En conséquence, ce n'est plus la théorie des retours qui s'applique, mais le système antérieur à la loi du 25 juillet 1994 : un système de non-compensation des exonérations de cotisations de sécurité sociale. En effet, si le déficit 2000 du FOREC était

finalement laissé à sa charge, la sécurité sociale financerait 75 % des dépenses supplémentaires occasionnées par les trente-cinq heures en 2000, soit 32 milliards de francs, chiffre que l'on obtient en retranchant des 72 milliards de francs les 40 milliards de francs de la « ristourne Juppé ».

M. Charles Descours, rapporteur, a observé qu'une loi de financement de la sécurité sociale serait nécessaire pour revenir sur le texte adopté par la loi de financement pour 2000. Dans ce cas, le Gouvernement devrait alors se déjuger par rapport à tous les arguments mis en avant, lors des débats parlementaires de 1999 et de 2000, pour justifier la création du FOREC : pérennité des allègements de charges, contrôle des fonds publics, transparence des comptes et neutralité pour les organismes de sécurité sociale.

Il a estimé que le Gouvernement devrait trouver une solution d'ici octobre 2001, date du dépôt du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, pour équilibrer le FOREC.

Cet équilibre est difficile à atteindre :

- réduire les dépenses, comme le propose le ministère de l'économie et des finances, revient à diminuer la compensation du coût financier des trente-cinq heures pour les entreprises et toucher à une réforme emblématique du Gouvernement ;

- augmenter les recettes, revient à augmenter la part affectée de la taxe sur les conventions d'assurance, ce qui a pour conséquence directe une réduction moins importante que prévu du déficit budgétaire.

M. Charles Descours, rapporteur, a jugé que la piste du « nouveau barème », évoquée par certains, consistait à nouveau à jouer sur les mots car elle revenait à réduire d'autorité le taux des cotisations de sécurité sociale pour éviter de compenser des exonérations. Au demeurant, le barème traiterait sur le même pied d'égalité les entreprises passées aux trente-cinq heures et les entreprises qui ne sont pas passées aux trente-cinq heures.

Pour conclure, il a indiqué que le Gouvernement annoncerait probablement ses décisions à la mi-mai, date de la prochaine commission des comptes de la sécurité sociale et que, compte tenu de la « saga » du FOREC, il n'en attendait rien de bon pour la sécurité sociale.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a ironisé sur la majorité sénatoriale, qui, simultanément, appelle à des allègements de charges sur les bas salaires et en déplore le coût. Elle a estimé que la loi sur la réduction négociée du temps de travail avait eu justement pour objet de « donner un sens » à la réduction des charges patronales. Elle a considéré que la

transparence était un objectif partagé et que le FOREC aurait pu aider à cette transparence.

S'agissant de la sous-estimation des dépenses, elle a observé que l'opposition aurait également critiqué le Gouvernement si les dépenses avaient été surestimées pour accroître le succès des trente-cinq heures. Elle a estimé que le coût de la politique de la réduction du temps de travail devait être assumé. Elle a rappelé en outre l'impact des décisions du Conseil constitutionnel sur le niveau des recettes.

En ce qui concerne le déficit, elle a indiqué que le débat était « ouvert », à la suite des travaux du commissariat général du plan et qu'il était nécessaire que les organisations syndicales et patronales fassent connaître leur avis sur cette question.

Elle a considéré que la piste du « nouveau barème » était très intéressante et s'inscrivait dans le cadre d'une réforme structurelle des cotisations patronales.

***M. Philippe Nogrix** a remercié le rapporteur pour les éclaircissements apportés. Il a déploré la complexité des « tuyauteries ». Il a regretté la charge financière des trente-cinq heures pour les entreprises. Il a souhaité que la commission puisse étendre ses investigations au coût des trente-cinq heures dans la fonction publique.*

***M. Roland Muzeau** a distingué deux parties dans le rapport de M. Charles Descours. La première partie est relative aux chiffres, et apparaît incontestable. La seconde est interprétative : elle est bien évidemment critiquable. Il importe de déterminer quels sont les effets de retours, y compris pour les entreprises : celles-ci semblent avoir bénéficié amplement des trente-cinq heures, en procédant à des restructurations.*

***M. Alain Vasselle** s'est interrogé sur le coût des trente-cinq heures dans la fonction publique, y compris territoriale, ainsi que sur leur coût financier pour les très petites et moyennes entreprises. S'agissant des « tuyauteries », il a estimé qu'il était nécessaire d'appréhender les équilibres sociaux branche par branche.*

S'adressant au président, il a souhaité que la commission des affaires sociales continue à publier des « schémas » pour expliquer les différents financements.

***M. Jean Delaneau, président,** a observé que le rapport de M. Charles Descours était un rapport « quasi comptable » et qu'il portait non pas sur l'application des trente-cinq heures, mais sur le seul sujet de leur financement.*

Répondant à M. Alain Vasselle, il a rappelé que les rapports de la commission comportaient déjà de tels «schémas» et qu'il était avant tout nécessaire que le Gouvernement simplifie les différentes « tuyauteries ».

*En réponse à MM. Philippe Nogrix et Alain Vasselle, **M. Charles Descours, rapporteur**, s'est montré soucieux du respect des compétences des différentes commissions, gage de l'efficacité des travaux du Sénat. Si l'analyse de la situation du FOREC est à l'évidence au cœur des compétences de la commission des affaires sociales, la question des trente-cinq heures dans la fonction publique de l'Etat et la fonction publique territoriale relève, sans nul doute, de la compétence de la commission des finances qui ne manquera pas de prendre les initiatives qui s'imposent dans ce domaine crucial pour la préparation du budget 2002.*

Il a précisé qu'il lui apparaissait souhaitable d'étudier également la fonction publique hospitalière, qui doit passer aux trente-cinq heures en 2002. Le coût, estimé à 12 milliards de francs, rejaillit directement sur les dépenses hospitalières et sera l'un des sujets les plus importants de la prochaine loi de financement de la sécurité sociale.

Répondant à Mme Marie-Madeleine Dieulangard, il a observé que la différence entre la « ristourne Juppé » et la « ristourne Aubry » tenait à la nécessité de compenser aux entreprises le surcoût des trente-cinq heures, dans le cadre de la loi RTT, tandis que la « ristourne Juppé » n'était assortie d'aucune obligation.

Il a précisé que l'effet de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000 devait être relativisée : sans elle, le déficit 2000 serait de 10 milliards de francs et le déficit 2001 resterait compris entre 11 et 17 milliards de francs.

*La commission a décidé **d'autoriser la publication de la communication de M. Charles Descours sous la forme d'un rapport d'information.***

***M. Jean Delaneau, président**, a précisé qu'un document provisoire serait rapidement disponible puis joint aux autres communications des rapporteurs des lois de financement pour la publication définitive d'un rapport d'information unique mi-juin.*

ANNEXE I

QUESTIONNAIRE ADRESSÉ LE 10 JANVIER 2001 PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET RÉPONSES DU GOUVERNEMENT

Question n° 1 :

Dans sa décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution, comme étranger au domaine des lois de financement de la sécurité sociale, l'article 29 de la loi de financement pour 2001 mettant à la charge du FSV la validation, par des organismes de retraite complémentaire, des périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'Etat.

a) Comment le Gouvernement entend-il désormais appliquer la convention signée entre l'Etat et les régimes ARRCO/AGIRC le 23 mars 2000 ?

b) Entend-il maintenir sa position initiale tendant à la prise en charge par le FSV de cette dette de l'Etat ? Si oui, par quel support législatif et par quel montage juridique au sein du FSV compte-t-il atteindre cet objectif ? Sinon entend-il ouvrir rapidement, dans un projet de loi de finances rectificative ou par décret d'avance, les crédits budgétaires nécessaires ?

Réponse :

a) et b) : Le Gouvernement entend respecter ses engagements retracés dans la convention signée avec les régimes ARRCO et AGIRC le 23 mars 2000. Aussi, suite à la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, il a introduit par amendement lors de la première lecture par l'Assemblée nationale du projet de loi de modernisation sociale un article reprenant la substance de l'ex-article 29 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, amendement adopté par l'Assemblée (art. 11 bis nouveau). Ces nouvelles dispositions seront applicables comme les précédentes à compter du 1^{er} janvier 2001.

Question n° 2 :

Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil Constitutionnel a déclaré non conforme à la Constitution, comme contraire aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, l'article 3 de la loi de finances rectificative pour 2000, transférant au FOREC le reliquat des droits de consommation sur les tabacs manufacturés perçu par l'Etat au titre de l'année 2000.

Il en résulte qu'en 2000, les opérations de compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales entrant dans le périmètre du FOREC, tel que défini par la loi de financement pour 2000, sont déséquilibrées.

a) Le Gouvernement a-t-il chiffré pour l'exercice 2000 le coût de trésorerie résultant pour l'ACOSS de la prise en charge des opérations du FOREC en l'absence de mise en place effective de ce fonds ? Comment l'ACOSS sera-t-elle remboursée de cette charge induite ?

b) Comment le Gouvernement entend-il financer le déficit des opérations de compensation constaté à la fin de l'exercice 2000 ?

c) En l'absence d'initiative du Gouvernement, est-il concevable que les plafonds de recours à l'emprunt autorisés par le Parlement pour 2001 dans la loi de financement soient utilisés par l'ACOSS pour financer ce déficit des opérations de compensation en 2000 ?

d) Comment le Gouvernement explique-t-il le retard enregistré dans la publication du décret d'application de la loi du 29 décembre 1999 créant le FOREC ? A quel stade en est aujourd'hui la procédure ? (avis du Conseil d'Etat, avis des caisses, etc.)

e) Dans l'hypothèse d'une mise en place effective du FOREC courant 2001, le Gouvernement entend-il lui affecter une dotation budgétaire pour apurer la situation déficitaire en 2000 des opérations qui entrent dans son champ de compétences ?

Réponse :

a) En l'absence de constitution du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC), l'ACOSS a centralisé les produits des recettes du fonds dans des comptes spécifiques ouverts à cet effet, en application du 2^{ème} alinéa du III de l'article 5 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000, portant création du fonds. Ces produits sont reçus en trésorerie par l'Agence. Dès lors, cette situation ne crée aucune charge en trésorerie pour le régime général.

b) Les montants définitifs des dépenses et des recettes du FOREC au titre de l'année 2000 ne sont pas encore connus définitivement à ce jour. L'annulation de l'affectation de la recette tabac de l'Etat de 3,1 milliards de francs par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 minore ces recettes. En tout état de cause, le Gouvernement prendra si nécessaire les mesures propres à assurer l'équilibre des comptes sociaux.

c) En l'état actuel des informations disponibles, l'ACOSS ne devrait pas recourir à l'emprunt en 2001 pour un montant supérieur au plafond de trésorerie du régime général prévu par l'article 59 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (29 milliards de francs).

d) S'agissant du décret d'application de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, l'avis du Conseil d'Etat ainsi que ceux des caisses du régime général de la sécurité sociale obligatoirement consultés ont été rendus.

e) Cette question appelle une réponse identique à celle apportée à la question b) ci-dessus.

Question n° 3 :

Dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil Constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution l'article 37 du projet de loi de finances rectificative pour 2000, étendant à la TGAP à l'électricité et aux produits nucléaires.

Il en résulte pour 2001 une perte de recettes pour le FOREC de 3,8 milliards de francs par rapport aux prévisions figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Le refus par le Gouvernement de saisir le Parlement d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale permettant de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 99-423 DC du 13 janvier 2000 (annulation de la taxe sur les heures supplémentaires) a conduit à une grande confusion

Fort de cette expérience malheureuse, le Gouvernement entend-il saisir le Parlement d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2001 permettant d'équilibrer les recettes et les dépenses du FOREC ?

Réponse :

Le Gouvernement proposera en temps utile les mesures rendues nécessaires notamment par la décision du 28 décembre 2000 du Conseil constitutionnel. Conformément à la jurisprudence de ce dernier, il est souligné que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, qui sera débattue cet automne, pourra porter rectification de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

ANNEXE II

**LISTE DES NOTES COMMUNIQUÉES
PAR LES MINISTÈRES**

Ministère de l'Emploi et de la Solidarité - Direction de la sécurité sociale

Date	Destinataire	Objet
24/01/2001	Ministre Emploi et Solidarité	Financement des exercices 2000 et 2001 du FOREC
22/01/2001	Ministre Emploi et Solidarité	Point sur la situation du FOREC et orientations possibles
22/01/2001	Ministre Emploi et Solidarité	Instruction aux organismes de sécurité sociale/prise en compte des recettes affectées au FOREC pour la clôture de l'exercice 2000
18/01/2001	Ministre Emploi et Solidarité	FOREC - Mise en place après le 31 décembre 2000
19/12/2001		Droits sur les tabacs : accélération des circuits
29/11/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)/situation financière sur l'exercice 2000/Préparation de la réunion interministérielle prévue à Matignon le 1 ^{er} décembre
24/11/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Garantie des objectifs de recettes des droits sur le tabac en 2001
14/11/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Transfert UNEDIC/Etat/FSV
14/11/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Deuxième séance de travail au Conseil d'Etat sur le projet de décret FOREC
13/11/2000	Directeur	Prévisions de l'ACOSS concernant les mesures prises en charge par le FOREC
13/11/2000	Mme la déléguée générale à l'emploi et à la formation professionnelle	Information des régimes spéciaux sur la mise en place du FOREC - Transfert de charge entre l'Etat et l'établissement public
9/11/2000	Directeur	Séance de travail au Conseil d'Etat sur le projet de décret FOREC
24/10/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Equilibre du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
16/10/2000	Vice-Président du Conseil d'Etat	Projet de décret relatif au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale et modifiant le

Date	Destinataire	Objet
		code de la sécurité sociale
13/10/2000	Spaeth, Président de la CNAMTS	Projet de décret en Conseil d'Etat
13/10/2000		Fiche de présentation d'article PLFSS 2001 - 1 ^{ère} lecture AN (article 10)
4/10/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Projet de décret en Conseil d'Etat relatif au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
29/09/2000		Fiche de présentation d'article PLFSS 2001 - 1 ^{ère} lecture AN (article 11)
29/09/2000	6 ^{ème} sous-direction de la Direction du budget	Situation de la trésorerie du régime général de sécurité sociale en 2000
18/09/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Situation de la trésorerie du régime général en 2000 et 2001
24/07/2000	Ministre Emploi et Solidarité	PLFSS 2001 - Transferts financiers au bénéfice du FOREC
30/06/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Mise en place du FOREC
30/06/2000	Ministre Economie, des Finances et de l'Industrie	Encaissements de l'ACOSS au titre du FOREC
15/06/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001
25/05/2000		FOREC - Mesures nouvelles 2000
25/05/2000		FOREC
25/05/2000		FOREC - Compte de reconduction 2000/2001
28/04/2000	Directeur de cabinet, ministre Emploi et Solidarité	Entretien sur le contenu de la note du 28/04/2000
28/04/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Premiers éléments de cadrage pour la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2001
12/04/2000		FOREC
10/04/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Ressources fiscales du FOREC/Etat des lieux
7/04/2000	Directeur de l'ACOSS	Recettes du FOREC recouvrées par l'ACOSS
7/04/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Recettes fiscales affectées au financement du FOREC
31/03/2000		FOREC - Compte de reconduction 2000
08/03/2000	Directeur de l'ACOSS	Identification financière et comptable des recettes fiscales reçues à titre transitoire par l'ACOSS pour le compte du FOREC
24/02/2000	Ministre Economie, Finances et Industrie	Recettes fiscales affectées au financement du FOREC

Date	Destinataire	Objet
21/02/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Préparation du collectif/besoins de financement Etat
09/02/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Projet de décret en Conseil d'Etat relatif au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
28/01/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Personnels du fonds CMU et du FOREC
28/01/2000	Ministre Economie Finances et Industrie	Agent comptable du fonds de solidarité vieillesse, du fonds de financement de la couverture universelle du risque maladie (fonds CMU) et du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
28/01/2000	Directeur de l'ACOSS	Suivi des mesures d'allégement prises en charge par le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
27/01/2000	ACOSS, CNAMTS, CNAF, CANVTS, direction du budget, direction de la prévision, DSS, CCMSA, ministère de l'agriculture (DEPSE)	Réunion de trésorerie du mois de février 2000
26/01/2000	Ministre Economie Finances et Industrie Direction du budget	Réunion relative au circuit de recouvrement de la recette tabac
21/01/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Nomination des présidents des conseils d'administration des fonds CMU et réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC)
20/01/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Equilibre financier du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales/Annulation par le Conseil constitutionnel de la contribution sur les heures supplémentaires
18/01/2000	Ministre Economie Finances et Industrie Direction générale de la comptabilité publique	Projet de décret en Conseil d'Etat relatif au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
07/01/2000	Ministre Emploi et Solidarité	Mise en place du FOREC/Mission donnée au Fonds de solidarité vieillesse
17/12/1999	Ministre Emploi et Solidarité	Avant-projet de décret instaurant un fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
21/07/1999	Ministre Emploi et Solidarité	Fonds sur la réduction du temps de travail

Ministère de l'Economie et des Finances - Direction du Budget

Date	Destinataire	Objet
21/09/2000	Ministre de l'Emploi et de la Solidarité	Hypothèses de trésorerie de l'ACOSS relatives aux allègements de charges
15/09/2000	Ministre de l'Emploi et de la Solidarité	Réponse au questionnaire parlementaire sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001
13/09/2000	Ministre de l'Emploi et de la Solidarité	Encaissements de l'ACOSS au titre du FOREC
07/09/2000	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Affectation de recettes au FOREC
08/08/2000	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Compensation par l'Etat d'un abattement de CSG et équilibrage du FOREC
11/04/2000	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Equilibre financier du fonds de réforme des cotisations sociales patronales (FOREC)
07/03/2000	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Financement du fonds de réforme des cotisations sociales (FOREC)
17/01/2000	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Décision du 13 janvier 2000 du Conseil constitutionnel relative à la loi sur la réduction négociée du temps de travail
07/01/2000	Ministre de l'Emploi et de la Solidarité	Echéancier des versements du fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
23/08/1999	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Modalités de financement du fonds d'allègements des charges sur les bas salaires
25/05/1999	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Réforme des cotisations sociales
15/02/1999	Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie	Réforme des allègements de charges sur les bas salaires et articulation avec la mise en place du dispositif permanent d'aide à la réduction du temps de travail