

N° 2735

N° 86

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
ONZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 20 novembre 2000

Annexe au procès-verbal de la séance
du 21 novembre 2000

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE **loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**.

PAR M. Alfred RECOURS
Député.

PAR M. Charles DESCOURS,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Le Garrec, député, président ; M. Jean Delaneau, sénateur, vice-président ; M. Alfred Recours, député, M. Charles Descours, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : MM. Claude Evin, Bernard Accoyer, Jean-Luc Préel, Mme Jacqueline Fraysse, M. Bernard Charles ; MM. Jean-Louis Lorrain, Alain Vasselle, Jacques Oudin, Bernard Cazeau, Gui Fischer, sénateurs.

Membres suppléants : Mmes Marie-Françoise Clergeau, Hélène Mignon, MM. Gérard Terrier, Pierre Morange, Jean Bardet, Jean-Pierre Foucher, Denis Jacquat, députés ; M. Jacques Bimbenet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Francis Giraud, Claude Huriet, Jacques Machet, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : Première lecture : **2606, 2631, 2633 et T.A. 567**

Sénat : Première lecture : **64, 67, 68 et T.A. 24 (2000-2001)**

Sécurité sociale

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier Ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif au financement de la sécurité sociale pour 2001 s'est réunie le lundi 20 novembre à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean Le Garrec, président ;
- M. Jean Delaneau, vice-président ;

La commission a ensuite désigné :

- M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale;
- M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat.

*

La commission mixte a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que, saisi de soixante articles, le Sénat a adopté une position conforme à celle de l'Assemblée nationale sur dix-neuf d'entre eux. Par ailleurs, il a modifié seize articles sans en remettre en cause l'économie générale, notamment l'article 26, enrichi par un amendement du groupe socialiste du Sénat, ou l'article 42, relatif aux victimes de l'amiante. Huit articles ont été amendés d'une manière plus conséquente. Enfin, ont été introduits dix articles nouveaux, en « contrepartie » de la suppression de dix-sept articles. Le Sénat appelle l'attention de l'Assemblée nationale sur l'un de ces articles, l'article 20 : il s'est en effet rendu compte *in extremis* que la CNIL n'avait pas donné un avis favorable au répertoire national des retraites et pensions, contrairement à ce qui était affirmé dans l'exposé des motifs de cet article. Des « cavaliers sociaux », comme l'abrogation de la « loi Thomas », font également partie de ces dix-sept articles supprimés, évitant ainsi au Conseil constitutionnel une surcharge de travail...

Dire que le Sénat a « taillé en pièces » le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 est ainsi exagéré. Certes, il s'est opposé à quatre mesures

principales. Mais trois de ces quatre mesures n'auraient pas dû se trouver dans un projet de loi de financement.

La première est la réduction dégressive de CSG, mesure fiscale imposée au ministère de l'emploi et de la solidarité par le ministère de l'économie et des finances. La remise en cause de l'universalité du financement de la protection sociale apparaît particulièrement dangereuse. Ce prélèvement social ne peut être l'instrument d'une politique fiscale. Le dispositif gouvernemental pose en outre un certain nombre de problèmes de constitutionnalité, auxquels les députés ont eux-mêmes été attentifs. Le Sénat propose un mécanisme alternatif de crédit d'impôt, qui trouve toute sa place en loi de finances.

Le financement de la réduction du temps de travail par les organismes de sécurité sociale, ce que le Sénat a appelé « les tuyauteries » du projet de loi, constitue le second point de désaccord. Il faut être tout à fait clair à ce sujet : il serait faux de dire que le Sénat refuse une deuxième fois la loi relative à la réduction du temps de travail. La loi du 19 janvier 2000 est désormais une loi de la République. Le Sénat s'oppose simplement au financement de cette loi par les excédents de la branche famille et du fonds de solidarité vieillesse. Le financement des trente-cinq heures, qui relève de la politique de l'emploi, doit être inscrit en loi de finances, sous forme d'une dotation budgétaire compensant intégralement aux organismes de sécurité sociale les pertes de recettes liées aux exonérations de charges sociales. Le financement des trente-cinq heures par un établissement public qui n'existe toujours pas, le FOREC, permet en revanche au ministère des finances, par tout un mécanisme de tuyaux patiemment démonté, de faire participer les organismes de sécurité sociale à hauteur de 18,6 milliards de francs. Le Sénat n'est pas convaincu par la « réforme de l'assiette des cotisations patronales », consistant à affecter à un fonds six taxes différentes. Une partie de la majorité plurielle semble d'ailleurs partager ce constat.

Le troisième point de désaccord concerne le financement de la dette sociale. L'Etat doit compenser à la CADES les exonérations de dette sociale. Si la CADES a vraiment deux ans d'avance, il est souhaitable qu'elle termine ses opérations... avec deux ans d'avance. Décider d'exonérations sans compensation revient à reporter sur les générations futures, une nouvelle fois, la charge de financer demain les générosités d'aujourd'hui.

Le quatrième point de désaccord concerne, cette fois, un élément central de la loi de financement : l'ONDAM. Le Sénat a refusé de le voter. Cette décision grave a été prise en pleine connaissance de cause, en raison de deux éléments :

- premièrement, l'ONDAM, depuis quatre ans, est toujours cruellement dépourvu de tout contenu en santé publique. Ce point recueille d'ailleurs vraisemblablement le consensus ;

- deuxièmement, cet ONDAM n'est même pas comptable : une fois voté, il « vit sa vie », ce qui lui fait perdre une grande partie de sa crédibilité. Il convient de rappeler que le Gouvernement a modifié de lui-même l'ONDAM par le « plan hôpital » du mois de mars. Or, le Parlement ne vote pas une prévision, mais un objectif.

Au total, si la loi de financement pour 2001 était une vraie loi de financement, débarrassée de la tuyauterie des trente-cinq heures et de son dispositif fiscal qui l'une et l'autre portent atteinte au financement de la protection sociale, débarrassée en outre de ses cavaliers sociaux, on s'apercevrait que reste un débat, mais un débat central, qui est celui de la maîtrise des dépenses de santé et de la façon dont le Parlement doit intervenir dans ce domaine. Ce point est une vraie question qui transcende largement les clivages « politiciens ». Aussi, le Sénat regrette vivement de n'avoir pu débattre correctement de notre protection sociale.

Il faut entamer une véritable réflexion sur les lois de financement de la sécurité sociale, qui débouche sur une réforme de la loi organique de 1996. Un certain nombre de députés de la majorité partagent ce sentiment. Il est également nécessaire de simplifier les circuits de financement de la protection sociale, comme en atteste le très intéressant tableau remis par le rapporteur de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales de l'Assemblée nationale à la ministre de l'emploi et de la solidarité. Il ne faut pas attendre quarante ans pour modifier la loi organique du 22 juillet 1996. L'expérience de cinq lois de financement permet désormais de préciser les contours de la réforme essentielle souhaitée par la précédente majorité.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a salué le travail important réalisé par le Sénat, qui a certes supprimé dix-sept articles mais en a aussi ajouté dix nouveaux, parfois techniques et astucieux. Des aménagements pour la fiscalité agricole méritent sans doute d'être repris, à tout le moins discutés.

Mais il y a trois points de désaccords fondamentaux sur les recettes :

- Le Sénat a refusé de mettre en place une réduction dégressive de CSG. L'argumentation sur la non-prise en compte de la situation familiale pour calculer cette réduction dégressive n'est pas faux, mais il est inhérent à la CSG. Le Conseil constitutionnel a déjà donné un brevet de constitutionnalité à la CSG qui, en elle-même et avant toute réduction, est un impôt cédulaire ne prenant pas en compte le foyer fiscal. Le mécanisme de crédit d'impôt que propose le Sénat en remplacement n'est pas plus équitable car il ne concerne que les personnes imposables. Plutôt que de supprimer une baisse d'impôt au motif qu'elle ne serait pas applicable, l'Assemblée nationale a préféré, de manière plus constructive, faire bénéficier de cette mesure le plus de personnes possibles (ministres du culte, chauffeurs de taxis, concierges, pluriactifs agricoles,...) ;

- Le Sénat a supprimé le financement du FOREC pour 2001, au motif que ce « monstre » sucerait le sang financier de la sécurité sociale pour payer les 35 heures. Au demeurant, le Sénat n'a pas supprimé le FOREC mais seulement ses ressources pour 2001 : le résultat du travail du Sénat, c'est donc que les exonérations de cotisations ne seraient pas compensées à la sécurité sociale, ce qui ne constituerait pas un bel exemple de bonne gestion financière. Il est faux de dire que le FOREC finance les 35 heures ; le FOREC reverse à la sécurité sociale tout ce qu'il reçoit : 42 % à la branche maladie, 8 % aux accidents du travail, 30 % à la branche vieillesse et 20 % à la branche famille. Sur les 85 milliards de francs de dépenses du FOREC, 41 milliards sont liés à la ristourne Juppé et seulement 30 milliards concernent les aides aux 35 heures ;

- Le Sénat a décidé de retirer 18,5 milliards de francs en 2001 et 102 milliards de francs à terme en 2020 au fonds de réserve pour les retraites car il est opposé à l'affectation à la sécurité sociale des recettes provenant de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS). Ce faisant, il atteste de son manque d'empressement à défendre le système des retraites par répartition et ne prépare pas un bel avenir aux générations futures. A ce titre, la suppression de la « loi Thomas » n'est pas un cavalier social, car sa mise en œuvre obérerait les recettes de la sécurité sociale. Il s'agit là d'une économie potentielle.

Enfin, le Sénat a tout simplement décidé de supprimer l'ONDAM. Ce faisant, non seulement il a oublié de minorer à due concurrence l'objectif de dépenses de la branche maladie, mais il a rendu la loi de financement pour 2001 inconstitutionnelle car elle ne comporte plus une disposition obligatoire en vertu de la loi organique de 1996. Là encore, plutôt que de chercher à dépenser mieux ce qui est utile à la santé des Français, le Sénat dit qu'il est possible de dépenser sans compter, sans maîtriser les dépenses de santé. La majorité sénatoriale refuse de discuter de l'assurance maladie dans le cadre qu'elle a elle-même voulu, elle refuse le rebasage de l'ONDAM voulu par l'ensemble de la profession, elle ne considère pas qu'un taux de croissance de 3,5 % pour l'ONDAM en 2001 est un bon taux qui ouvre des marges de manœuvre significatives.

Il ne paraît donc pas possible de poursuivre la discussion sur des positions absolument incompatibles.

M. Jean Le Garrec, président, s'est félicité du souci de clarté des deux rapporteurs dans leurs exposés, qui ont permis de souligner les points-clés du projet de loi de financement et d'éclairer l'incompatibilité des positions de chaque assemblée. Une divergence fondamentale concerne bien évidemment l'article 2, que le Sénat a décidé de supprimer. Par contre, les remarques formulées sur l'article 20 sont tout à fait justifiées : une réflexion devra indiscutablement s'engager sur cette question.

A plus long terme, un travail de refonte de la loi organique de 1996 va devoir être entrepris car la procédure mise en place par ce texte, novatrice en son temps, n'est plus aujourd'hui adaptée à l'ampleur des débats.

M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, a formulé plusieurs observations :

- En ce qui concerne le crédit d'impôt, le Sénat n'est pas en retrait pour en faire bénéficier les revenus modestes. Ceux qui ne paient pas d'impôt recevront un chèque.

- Le Sénat a préféré assurer l'équilibre financier du FOREC par un relèvement des cotisations effectives, c'est-à-dire un financement des exonérations par le budget de l'Etat.

- L'abrogation de la « loi Thomas » n'est pas une disposition essentielle du projet de loi de financement et il reviendra au Conseil constitutionnel de se prononcer sur son caractère de cavalier social. Il convient de rappeler que, lors de l'adoption par le

Sénat d'une proposition de loi relative aux fonds de pensions – ce qui souligne l'intérêt que le Sénat porte à cette question – l'application de la « loi Thomas » avait été écartée et le financement des retraites par répartition garanti.

On ne peut laisser dire que le Sénat n'est pas attaché aux retraites par répartition qui constituent les deux premiers étages indispensables de notre système de retraite. La meilleure preuve en est que le Sénat a approuvé, il y a deux ans, le principe de la création d'un fonds de réserve. Par contre, l'alimentation financière de ce fonds doit procéder d'une certaine logique et l'on doit reconnaître que le lien entre le produit de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération et les retraites n'est pas très évident. C'est pourquoi le Sénat a préféré affecter au fonds de réserve les excédents du FSV et de la branche famille.

- Si le Sénat a choisi de supprimer l'ONDAM, c'est parce que celui-ci, loin d'être intangible comme l'on voudrait le faire croire, a été régulièrement modifié par le Gouvernement depuis deux ans. De plus, son évaluation pour 2001, après un rebasage que le rapporteur pour l'Assemblée nationale présente comme étant conforme aux souhaits des professionnels de santé, semble néanmoins ne pas faire l'unanimité si l'on en croit la journée « santé morte » décidée pour le premier jour du débat de ce texte à l'Assemblée nationale.

M. Alfred Recours, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a fait les remarques suivantes :

- On peut tout à fait comprendre que le Sénat considère que le produit de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération n'a pas vocation à financer le fonds de réserve. Tout le problème réside dans le fait que la ressource qu'il propose en substitution est insuffisante. Lorsqu'une opportunité de ressource publique exceptionnelle se présente, il n'y a rien de choquant à ce qu'elle puisse profiter aux retraites.

- Au sujet de l'ONDAM, que celui-ci soit rebasé puis augmenté d'un certain taux de croissance ou, à l'inverse, d'abord accru par ce taux de croissance puis à nouveau augmenté pour tenir compte de l'accroissement des prescriptions, revient en réalité au même. Il ne faut donc pas s'arrêter à de simples présentations comptables. Tout l'intérêt du rebasage est de permettre de prendre en compte, lors du débat au Parlement, l'évolution des prescriptions constatées de l'année en cours, quels que soient les prescripteurs. Dans ce cas, la définition de l'ONDAM ne relève pas de la maîtrise comptable mais bien d'une démarche réaliste et prospective. On peut regretter que la ventilation de la masse globale des dépenses de santé et la définition de leur taux de croissance échappent ensuite au Parlement mais cela est un autre problème.

- La stabilité du taux de croissance des dépenses de santé - celui-ci s'est maintenu à 9,5 du PIB entre 1995 et 1999 - permet d'écarter les critiques régulièrement faites à la France, soit de vouloir mettre en œuvre une maîtrise comptable des dépenses, soit d'être trop laxiste en la matière. Si l'on compare par exemple notre situation avec celle de l'Allemagne, où les dépenses de santé sont passées de 10,4 % du PIB en 1995 à 10,7 % en 1997, on peut dire que la ligne suivie par les majorités qui se sont succédées

depuis cinq ans a non seulement rendu possible une maîtrise de la croissance des dépenses mais également permis de faire profiter la politique de santé publique des fruits de la croissance économique.

M. Jean Delaneau, vice-président, a souligné que le Sénat considérait que les ressources du fonds de réserve des retraites ne devaient pas provenir de recettes exceptionnelles, trop aléatoires. Il convient de définir au contraire un mode d'alimentation pérenne. Les revenus exceptionnels de l'Etat ont plutôt vocation à contribuer à la diminution de la dette publique.

M. Jean Le Garrec, président, est revenu sur la nécessité de trouver un équilibre pour l'évolution des dépenses de santé entre une trop grande rigueur et un trop grand laxisme. Cette position sur la « ligne de crête » est délicate à tenir car susceptible de faire l'objet de critiques des deux côtés.

En ce qui concerne le fonds de réserve, il semble difficile qu'à prélèvements constants, une alimentation pérenne suffise à couvrir ses charges ; des revenus extraordinaires sont donc les bienvenus.

M. Jean Delaneau, vice-président, a observé que cette difficulté à assurer l'alimentation du fonds de réserve dans l'avenir prêchait pour un rapprochement, tout au moins en ce qui concerne leur examen par le Parlement, du budget de l'Etat et de celui de la sécurité sociale. Le besoin de comptes consolidés se fait en effet de plus en plus sentir.

M. Jean Le Garrec, président, a estimé que le rapprochement entre les budgets de l'Etat et de la sécurité sociale recelait de nombreux risques et la révision de la loi organique de 1996 devrait être l'occasion d'insister sur les différences existant entre ces deux systèmes de financements.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

Sur proposition du **président Jean Le Garrec** et avec l'accord de **M. Jean Delaneau, vice-président**, elle s'est prononcée d'abord sur l'article 2 (*Réduction de la CSG et de la CRDS sur les revenus d'activité*) dans le texte de l'Assemblée nationale, supprimé par le Sénat, et l'a *rejeté* par six voix contre six.

M. Jean Le Garrec, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.