

N° 382

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance du 14 juin 2001

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale : les fonds sociaux,

Par MM. Charles DESCOURS, Jean-Louis LORRAIN
et Alain VASSELLE,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean Delaneau, *président* ; Jacques Bimbenet, Louis Boyer, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Guy Fischer, Jean-Louis Lorrain, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Annick Bocandé, MM. Charles Descours, Alain Gournac, Roland Huguet, *secrétaires* ; Henri d'Attilio, François Autain, Jean-Yves Autexier, Paul Blanc, Mme Claire-Lise Champion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Philippe Darniche, Claude Domeizel, Jacques Dominati, Michel Esneu, Alfred Foy, Serge Franchis, Francis Giraud, Alain Hethener, Claude Huriet, André Jourdain, Roger Lagorsse, Dominique Larifla, Henri Le Breton, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jacques Machet, Max Marest, Georges Mouly, Roland Muzeau, Lucien Neuwirth, Philippe Nogrix, Mme Nelly Olin, MM. Lylian Payet, André Pourny, Mme Gisèle Printz, MM. Henri de Raincourt, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, Paul Vergès, André Vezinhet, Guy Vissac.

Lois de financement de la sécurité sociale.

S O M M A I R E

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	10
PREMIÈRE PARTIE - LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : LE RETOUR DES « CHARGES INDUES »	13
I. DES EXCÉDENTS QUI, RÉSULTANT D'UNE CONJONCTURE EXCEPTIONNELLE, PRÉSENTENT UN CARACTÈRE ÉMINEMMENT PRÉCAIRE	14
1. <i>Des excédents résultant d'une conjoncture exceptionnelle</i>	14
a) Une augmentation des recettes supérieure à celle des dépenses, en raison de la forte progression de la masse salariale.....	14
b) Une croissance des recettes qui n'est pourtant pas strictement proportionnelle à celle de la masse salariale	17
2. <i>Des excédents éminemment précaires</i>	18
a) Les « incertitudes de la prévision pour 2001 »	18
b) Une croissance également dynamique des dépenses, reflétant toutefois une situation contrastée selon les branches	19
II. DES EXCÉDENTS PRÉCAIRES QUI, LOIN D'INCITER LE GOUVERNEMENT À LA PRUDENCE ET À LA RESPONSABILITÉ, LUI SERVENT DE PRÉTEXTE POUR FAIRE PARTICIPER LA SÉCURITÉ SOCIALE AU FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES	22
1. <i>En 2000 : la création « virtuelle » du FOREC permet au budget de l'Etat de réaliser des économies, au détriment des comptes du régime général</i>	22
2. <i>En 2001 : une participation financière de la sécurité sociale aux contours encore très incertains</i>	25
a) Les interrogations que soulèvent les comptes prévisionnels du FOREC pour 2001, tels qu'établis dans le rapport de la Commission des comptes.....	25
b) L'imprécision des annonces faites, à ce sujet, par le Gouvernement à l'occasion de la réunion de cette commission.....	27
c) Des interrogations qui ne sauraient faire oublier les conséquences financières défavorables, pour le régime général, des « tuyauteries » mises en place dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001	28
III. DES EXCÉDENTS PRÉCAIRES QUI NE SAURAIENT LONGTEMPS CONTENIR LA VIGOUREUSE CROISSANCE DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE	30
1. <i>En 2000, le dépassement de l'ONDAM atteindrait 17 milliards de francs</i>	30
2. <i>Pour 2001, la Commission des comptes de la sécurité sociale évalue le dépassement de l'ONDAM à 9 milliards de francs</i>	32
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35
DEUXIÈME PARTIE - LE FONDS DE FINANCEMENT DES TRENTE- CINQ HEURES : UN DÉFICIT STRUCTUREL, UNE EXISTENCE VIRTUELLE, UNE MENACE RÉELLE POUR LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	37
I. LE FOREC : LE GRAND ÉCART DÈS SA NAISSANCE	39

A. UN MÉCANISME PÉRIMÉ DÈS L'ORIGINE.....	39
1. <i>L'équation improbable : financer les trente-cinq heures sans augmenter les prélèvements</i>	40
2. <i>La solution contestable : la théorie des retours pour les finances publiques</i>	41
3. <i>Le schéma initial : la contribution directe des organismes de sécurité sociale</i>	42
4. <i>La réalité : une contribution des organismes de sécurité sociale désormais indirecte</i>	46
B. UN TITRE ERRONÉ POUR UNE RÉFORME ABANDONNÉE.....	47
1. <i>Une synthèse douteuse</i>	47
2. <i>La réforme imaginaire des cotisations patronales</i>	47
C. DES LIGNES DE DÉFENSE SUCCESSIVEMENT ENFONCÉES	48
1. <i>La pérennité</i>	49
2. <i>Le contrôle</i>	49
3. <i>La transparence</i>	50
4. <i>La neutralité</i>	52
II. LE FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES EN 2000 : UN TROU CONSTATÉ DE 13 MILLIARDS DE FRANCS	55
A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX « PRÉVISIONS »	55
1. <i>Un total à peine supérieur à 59 milliards de francs</i>	55
2. <i>Le produit décevant des « nouveaux impôts »</i>	56
3. <i>La présentation douteuse des recettes du FOREC</i>	57
4. <i>Un effet « mineur » des décisions du Conseil constitutionnel</i>	60
B. DES DÉPENSES PLUS ÉLEVÉES QU'ANNONCÉ.....	61
1. <i>Les évaluations de septembre 1999 et septembre 2000</i>	61
2. <i>Les constatations de mars 2001</i>	63
C. UN DÉFICIT SUPÉRIEUR À 13 MILLIARDS DE FRANCS.....	66
III. LE FINANCEMENT DU FOREC EN 2001 : UN DÉFICIT QUI DEVIENT STRUCTUREL	67
A. LA TENTATIVE DE REPLÂTRAGE DE LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2001	67
1. <i>L'affectation de deux nouvelles impositions</i>	67
2. <i>Un élargissement de son champ de compétences</i>	68
3. <i>Un recyclage de recettes affectées à la sécurité sociale</i>	68
B. DES RECETTES AMPUTÉES.....	69
C. DES DÉPENSES SCIEMMENT SOUS-ESTIMÉES	70
IV. LA GESTION DU FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES : UNE « POLITIQUE PUBLIQUE » AUX MULTIPLES ERREURS	72
A. LES PRÉVISIONS « NORMÉES » : QUELQUES MÉTHODES POUR MASQUER LE COÛT DES TRENTE-CINQ HEURES	72
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>	72
2. <i>Les dépenses : une volonté politique de sous-estimer le coût des trente-cinq heures</i>	72
a) Les différents modes d'évaluation	72
b) Le choix politique de sous-estimer le coût.....	73
(1) La sous-estimation en septembre 2000 des dépenses 2000	74
(2) La sous-estimation en septembre 2000 des dépenses 2001	75

B. UNE ACCUMULATION D'ERREURS : LES DÉBOIRES CONSTITUTIONNELS DU GOUVERNEMENT.....	77
1. <i>Le refus d'un collectif social</i>	77
2. <i>Trois inconstitutionnalités</i>	79
a) <i>La taxe sur les heures supplémentaires : d'une recette de trésorerie à une recette comptable</i>	79
b) <i>La taxe générale sur les activités polluantes : chronique d'une inconstitutionnalité annoncée</i>	80
c) <i>Le projet de loi de financement 2001 et le collectif budgétaire de fin d'année : un collectif social déguisé</i>	80
C. LA POLITIQUE DE L'AUTRUCHE : L'ABSENCE DE CONSTITUTION DU FOREC	81
1. <i>Un blocage de nature politique...</i>	81
2. <i>... pour tenter de masquer le déficit du financement des trente-cinq heures</i>	84
V. LE RETOUR ... DES « RETOURS POUR LES FINANCES PUBLIQUES » : LA GRANDE MENACE SUR LA SÉCURITÉ SOCIALE	85
A. LA BOUCLE EST BOUCLÉE	85
1. <i>La théorie des « retours » au secours de « l'impasse » du FOREC</i>	85
2. <i>... alors la sécurité sociale finance déjà les trente-cinq heures, à la différence de l'Etat</i>	87
B. LA SÉCURITÉ SOCIALE EST LA VARIABLE D'AJUSTEMENT DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE DU GOUVERNEMENT.....	90
1. <i>L'arrêté des comptes de 2000</i>	90
2. <i>Le prétexte de l'équilibre du régime général</i>	91
3. <i>L'hypothèse d'une absence de constitution du FOREC</i>	93
4. <i>Une détérioration de la trésorerie de l'ACOSS</i>	94
TRAVAUX DE LA COMMISSION	96
ANNEXE I - QUESTIONNAIRE ADRESSÉ LE 10 JANVIER 2001 PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES ET RÉPONSES DU GOUVERNEMENT	99
ANNEXE II - LISTE DES NOTES COMMUNIQUÉES PAR LES MINISTÈRES	102
TROISIÈME PARTIE - LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES : L'AVENIR HYPOTHÉQUÉ	106
I. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE	109
A. DÉMARCHE INITIALE : L'ENVOI DES QUESTIONNAIRES	109
1. <i>Questionnaire à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité</i>	109
2. <i>Démarche auprès du FSV</i>	110
B. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE : UNE MOISSON INÉGALE	111
1. <i>Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité refuse de jouer le jeu</i>	112
2. <i>Le choix de la transparence par le ministère de l'Economie et des Finances</i>	114
II. LA CONSTRUCTION SUR DES HYPOTHÈSES AMBIGUËS	116
A. DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES À VOCATION PÉDAGOGIQUE.....	117
1. <i>Des hypothèses optimistes...</i>	117

2. ... dont la finalité est de démontrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne résoudra pas seul la question des retraites	118
3. Une volonté de pédagogie qui se contredit et aboutit à afficher que le fonds de réserve résout à lui seul la moitié du problème des retraites	119
a) Des ressources exagérées, des dépenses minorées	119
b) Le choix d'une philosophie optimiste	120
B. DES HYPOTHÈSES QUI LAISSENT DE CÔTÉ LA MOITIÉ DE LA QUESTION DES RETRAITES.....	120
1. Une ambiguïté sédatrice qui ignore les régimes publics	120
2. Sans valeur juridique réelle, l'exclusion du fonds des régimes publics a pour objet de les inciter à se réformer	122
a) Le débat entre ministères	122
b) Un principe consensuel mais dénué de véritable portée juridique : le fonds doit être réservé aux régimes s'étant réformés	122
C. DES HYPOTHÈSES QUI SUPPOSENT UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE DES PERSONNES ÂGÉES	123
1. Des indexations qui ne sont pas favorables au niveau de vie des retraités et des titulaires du minimum vieillesse	123
a) Les pensions de retraite	123
b) Le minimum vieillesse.....	124
2. La gestion par « coup de pouce » dégrade fortement les projections et rend impossible la lisibilité nécessaire à la gestion du fonds	125
III. LE FINANCEMENT EXSANGUE.....	127
A. LE RETARD DANS LE PLAN DE FINANCEMENT : LES ENGAGEMENTS NON TENUS	128
1. Le flou initial.....	128
2. Le financement du fonds de réserve structurellement inférieur aux prévisions	129
a) Des chiffres éloquentes.....	129
b) Des réponses trahissant l'attitude du Gouvernement à l'égard du fonds	130
B. LES RESSOURCES DU FSV PONCTIONNÉES	132
1. Une pierre angulaire à la dimension mal définie	132
a) Un montant compris entre 300 et 350 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020	132
b) La disponibilité incertaine des excédents du FSV	133
2. L'utilisation des excédents du FSV à des usages alternatifs	134
a) Le financement des trente-cinq heures : du constat à l'évaluation.....	135
(1) Le constat	135
(2) L'évaluation	135
b) L'allocation personnalisée d'autonomie : une menace supplémentaire	139
c) La dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite AGIRC-ARRCO	141
3. Les excédents de la CNAF déjà annexés	144
a) Une double ponction	145
(1) 375 milliards de francs prélevés par l'affectation à la CNAF d'une charge induite	145
(2) 40 milliards de francs cédés par la CNAF au titre d'une perte de recettes	145
b) Un apport pourtant insuffisant	147
C. LES EXCÉDENTS DE LA CNAVTS ENTAMÉS	150
1. Des évaluations divergentes, dont la plus optimiste est majorée par le Gouvernement	150
a) Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : 30 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 6 %	150
b) Le ministère des Finances : 85 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 4,5 %	151
c) L'hypothèse favorable est « majorée » par le Premier ministre	151

2. <i>Des évaluations immédiatement démenties par une indexation des pensions supérieure aux prix</i>	151
D. LES RESSOURCES ALTERNATIVES INCERTAINES	152
1. <i>Les incertitudes du produit de la cession des licences UMTS</i>	152
a) Un manque de prudence évident	152
(1) Histoire d'une bulle ordinaire	152
(2) Une affectation précipitée	155
(3) Une répartition complexe au détriment des retraites	156
(4) La réponse du Gouvernement : une forme d'autisme	157
b) Un discours ambigu : sur la prise en compte des licences UMTS	159
(1) Le produit des licences compris dans les 1.000 milliards du fonds	159
(2) Les licences UMTS ne sont plus comprises dans les «mille milliards de francs»	160
c) Chiffrage de la perte de recettes	161
2. <i>Les ressources des privatisations non mobilisables</i>	161
a) Une possibilité sous réserve des objectifs de la stratégie industrielle du Gouvernement	161
b) Une disponibilité entravée par un triple obstacle	162
(1) Un besoin structurel de financement du secteur public	162
(2) Des actifs inadéquats pour le passif du fonds de réserve	162
(3) Un problème de statut	163
E. UNE ORGANISATION JURIDIQUE QUI FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LES PRODUITS FINANCIERS	163
1. <i>La rentabilité des actifs du fonds : une variable déterminante</i>	163
2. <i>Une configuration juridique probablement incapable d'assurer ce rendement de 4 % sur le long terme</i>	164
F. LE REVERS DU FONDS DE RÉSERVE : LA CONSTITUTION SIMULTANÉE D'UN DÉFICIT DE MÊME TAILLE	166
1. <i>Des déficits occultés</i>	166
a) Un déficit compris entre 600 et 900 milliards de francs	166
b) Un déficit sur lequel l'Administration attire l'attention du Gouvernement de manière récurrente	167
2. <i>L'absence de réponse du Gouvernement</i>	167
a) Un mutisme prolongé	167
b) ... lourd de conséquences pour les régimes de retraite	168
IV. UNE GESTION INADAPTÉE	170
A. UNE GESTION CONFINÉE DANS LE PROVISOIRE	170
1. <i>Le fonds de réserve : la gestion sous contrainte</i>	170
a) Des instruments financiers restreints	170
(1) Des règles fixées par le Gouvernement	170
(2) Des instruments initialement très limités	170
(3) Des instruments de court terme élargis en juillet 2000	170
b) Les contraintes d'une gestion transitoire	171
(1) L'impossibilité d'un recours à des instruments diversifiés	171
(2) L'impossibilité d'engager le fonds sur le long terme	171
(3) Le fonds de réserve assujetti à l'impôt sur les sociétés	172
2. <i>Des résultats pour l'instant préservés par la compétence des services du fonds et surtout par une situation financière atypique</i>	173
a) La Direction du FSV : le souci de préserver le fonds de réserve	173
(1) Maintenir le rendement des actifs sans engager le fonds à long terme	173
(2) Préserver la neutralité du fonds	174
(3) Le choix de la concurrence	175
b) Des résultats préservés à court terme par une situation atypique des marchés monétaires et obligataires	176

B. LE DANGER DES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES.....	177
1. <i>Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : assurer à court terme le financement des trente-cinq heures</i>	<i>178</i>
2. <i>Le ministère des Finances et l'optimisation de la dette de l'Etat</i>	<i>179</i>
a) <i>Un problème de financement.....</i>	<i>179</i>
b) <i>Le fonds de réserve peut-il servir un objectif intermédiaire ?.....</i>	<i>180</i>
C. UNE GESTION INOPÉRANTE EN L'ABSENCE DE TOUTE RÉFORME DES RÉGIMES DE RETRAITE.....	181
1. <i>En l'absence de réforme, l'horizon de gestion du fonds est calé sur 2019-2020</i>	<i>182</i>
2. <i>Un fonds de réserve cantonné au rôle de « tirelire ».....</i>	<i>183</i>
CODICILLE.....	186
1. <i>De nouvelles interrogations quant au montant du fonds de réserve.....</i>	<i>186</i>
2. <i>Un statut caractérisé par un défaut de transparence et d'indépendance.....</i>	<i>189</i>
TRAVAUX DE LA COMMISSION	193
ANNEXE N°1 - QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR ADRESSÉ AU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE ET RÉPONSES À CE QUESTIONNAIRE.....	194
ANNEXE N° 2 - QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR À LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ ET RÉPONSE À CE QUESTIONNAIRE.....	204
ANNEXE N°3 - LISTE DES DOCUMENTS COMMUNIQUÉS AU RAPPORTEUR.....	216
QUATRIÈME PARTIE - LE FONDS D'INVESTISSEMENT POUR LES CRÈCHES : LES LIMITES ET LES RISQUES D'UNE OPÉRATION PONCTUELLE	218
I. UNE TENTATIVE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES FAMILLES	220
A. LES ATTENTES DES FAMILLES EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANT : DES SERVICES DIVERSIFIÉS ET DE QUALITÉ.....	220
1. <i>Des besoins importants</i>	<i>220</i>
a) <i>L'impact d'une natalité plus dynamique</i>	<i>220</i>
b) <i>La nécessaire diversité des prises en charge</i>	<i>221</i>
2. <i>Des choix souvent contraints</i>	<i>222</i>
3. <i>Des réponses inégales</i>	<i>225</i>
a) <i>Un problème quantitatif</i>	<i>225</i>
b) <i>Des inégalités territoriales</i>	<i>226</i>
B. LE FIPE : UNE RÉPONSE TARDIVE DU GOUVERNEMENT	227
1. <i>Une mesure « contrecoup » aux mesures qui ont pénalisé les familles</i>	<i>227</i>
2. <i>Un effort budgétaire « en trompe l'œil »</i>	<i>228</i>
a) <i>Une mesure qui s'appuie sur les dispositions de la loi famille de 1994.....</i>	<i>229</i>
b) <i>Un financement alambiqué.....</i>	<i>231</i>
II. LES LIMITES ET LES RISQUES DU RECOURS À UN NOUVEAU FONDS.....	233
A. UNE « RATIFICATION » PARLEMENTAIRE	233
1. <i>Une annonce immédiatement exécutoire.....</i>	<i>233</i>
a) <i>Un véritable privilège du préalable.....</i>	<i>233</i>
b) <i>Des modalités arrêtées au 29 septembre 2000</i>	<i>233</i>

2. Une éviction du Parlement assumée	234
B. DES RÉSULTATS ÉQUIVOQUES.....	235
1. L'ouverture d'une « fenêtre de tir »	235
a) Un apport financier substantiel	235
b) Une rapide montée en charge	238
2. Les limites de l'urgence	243
a) Des risques dans la sélection des dossiers.....	244
b) L'exclusion de fait de certains gestionnaires	244
C. UNE DÉMARCHE TRIPLEMENT LIMITÉE.....	245
1. Du « pistolet à un coup » au « stop and go »	245
a) Un fonds exceptionnel à l'investissement : « un pistolet à un coup ».....	245
b) L'annonce d'un « FIPE II » : une gestion chaotique du dossier.....	246
2. Un accompagnement insuffisant des charges de fonctionnement.....	248
a) Le coût de fonctionnement des structures collectives : la partie immergée de l'iceberg.....	248
b) Des moyens débloqués insuffisants	249
c) Le manque de moyens humains	250
3. L'absence de cohérence territoriale	251
TRAVAUX DE LA COMMISSION	256
ANNEXE N° 1 - RÉPONSE DE LA CNAF AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR EN DATE DU 2 MAI 2001.....	259
ANNEXE N° 2 - BILAN DE LA LOI FAMILLE DU 25 JUILLET 1994 PRÉSENTÉ AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CNAF LE 16 FÉVRIER 1999	267
CINQUIÈME PARTIE - LES FONDS MÉDICAUX ET HOSPITALIERS : PROLIFÉRATION ET GES TICULATION	275
I. LA PROLIFÉRATION DES FONDS.....	277
A. LE RECOURS AUX FONDS : UNE PRATIQUE RÉCENTE ET PROMISE À UN BEL AVENIR.....	277
1. La création d'un fonds : une coutume désormais annuelle	277
a) La création du fonds de réorientation et de modernisation de la médecine libérale (FORMMEL) par l'ordonnance du 24 avril 1996.....	277
b) La création du fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé (FASMO) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.....	278
c) La création du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIHMO) par la loi de finances pour 1998.....	279
d) La création du fonds d'aide à la qualité de soins de ville (FAQSV) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.....	280
e) La création du fonds de modernisation des cliniques privées (FMCP) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.....	280
f) La création du fonds de promotion de l'information médicale et médico- économique (FPIM) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001	281
2. Des changements de dénomination à caractère cosmétique	282
a) Le remplacement du FASMO par le fonds pour la modernisation des établissements de santé (FMES)	282
b) Le fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers, nouvelle appellation du FIHMO.....	282

B. UN ENSEMBLE HÉTÉROCLITE, MAIS LE PLUS SOUVENT FINANCÉ PAR L'ASSURANCE MALADIE	283
1. <i>Des fonds dépourvus de la personnalité morale</i>	283
a) Les fonds créés au sein de la CNAMTS : le FORMMEL et le FAQSV	283
b) Les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations : le FMES et le FMCP	285
c) Un fonds géré par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) : le FPIM	285
d) Un fonds budgétaire : le FIHMO.....	286
2. <i>Un financement pour l'essentiel à la charge de l'assurance maladie</i>	286
a) Le FMES, le FAQSV, le FMCP et le FORMMEL : une contribution de l'assurance maladie	286
b) Le FPIM : un prélèvement sur les ressources affectées à l'assurance maladie	288
 II. UN BILAN MODESTE	290
 A. LES DIFFICULTÉS DU FORMMEL	290
1. <i>Le bilan décevant du MICA</i>	290
a) Un impact limité.....	290
b) Une charge considérable.....	291
2. <i>L'informatisation des médecins : terra incognita</i>	294
a) Un coût élevé	294
b) Un bilan inconnu	294
 B. LES DÉBUTS LABORIEUX DU FAQSV, DU FASMO ET DU FIHMO	296
1. <i>Le FAQSV : un sérieux retard à l'allumage</i>	296
a) Un démarrage deux ans après la création du fonds.....	296
b) Un bilan médiocre.....	297
2. <i>Le FASMO : des excédents considérables, financés par l'assurance maladie</i>	299
a) Une mise en place très tardive	299
b) Des prélèvements importants aux dépens de l'assurance maladie	300
3. <i>Le FIHMO : des crédits peu utilisés, des réalisations limitées</i>	304
a) Des débuts difficiles	304
b) Une sous-consommation des crédits.....	306
 C. LE FMCP ET LE FPIM : DES FONDS ENCORE EN GESTATION	309
1. <i>Le FMCP : des ambitions nécessairement limitées</i>	309
2. <i>Le FPIM toujours en attente de décret d'application</i>	313
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	316

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 »*.

Cette disposition s'inscrit dans le droit fil du principe affirmé par l'article XIV de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 selon lequel *« tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou leurs représentants, la nécessité de la contribution publique (...) »*.

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.

Lors de la réunion de la commission des Affaires sociales en date du 30 janvier 2001, M. Jean Delaneau, président, précisait que les trois 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.

L'examen des différentes communications des rapporteurs s'est échelonné tout au long du printemps. La commission a ainsi approuvé :

- lors de sa réunion du *5 avril 2001*, les conclusions de la mission de contrôle conduite par M. Charles Descours, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale pour les équilibres financiers et l'assurance maladie, sur le fonds de financement des trente-cinq heures ;

- lors de sa réunion du *19 avril 2001*, les conclusions de la mission de contrôle conduite par M. Alain Vasselle, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale pour l'assurance vieillesse, sur les perspectives du fonds de réserve pour les retraites ;

- lors de sa réunion du *12 juin 2001*, les conclusions de la mission de contrôle conduite par Jean-Louis Lorrain, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale pour la famille, sur le fonds d'investissement pour les crèches ;

- lors de sa réunion du *14 juin 2001*, les conclusions de la mission de contrôle conduite par M. Charles Descours sur les fonds médicaux et hospitaliers.

Les différents rapports issus de ces travaux ont fait l'objet d'une diffusion, dès leur adoption, sous la forme de « tirés à part ».

Le présent rapport d'information en constitue la publication regroupée et définitive, assortie de la communication de M. Charles Descours, présentée à la commission le *13 juin 2001* et consacrée à une analyse des comptes sociaux pour 2000 et 2001 tels que présentés à la Commission des comptes de la sécurité sociale qui s'est tenue le 7 juin dernier.

Parallèlement à ces travaux, la commission a poursuivi la réflexion qu'elle avait initiée en juin 1999³ sur les améliorations à apporter à la loi

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

³ Rapport d'information sur les lois de financement de la sécurité sociale, un acquis essentiel, un instrument perfectible (rapport Sénat n° 433, 1998-1999).

organique du 22 juillet 1996 afin de donner toute leur cohérence et leur rigueur à l'examen et au contrôle par le Parlement des finances sociales.

Cette réflexion a donné lieu à une communication de M. Charles Descours en commission le 5 avril 2001 et conduit au dépôt, le *11 avril 2001*, d'une proposition de loi organique¹ signée par tous les membres de la majorité de votre commission des Affaires sociales.

¹ *Proposition de loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (n° 268, 2000-2001).*

PREMIÈRE PARTIE

LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE : LE RETOUR DES « CHARGES INDUES »

L'analyse des comptes du régime général de sécurité sociale, telle qu'elle ressort du rapport de la Commission des comptes réunie le 7 juin dernier, met en évidence des excédents qui, résultant d'une conjoncture exceptionnelle, présentent, de ce fait, un caractère éminemment précaire.

Or, loin d'inciter le Gouvernement à la prudence et à la responsabilité, ces excédents précaires lui servent de prétexte pour faire participer la sécurité sociale au financement des trente-cinq heures.

Ce retour des « charges indues », qui compromet les efforts entrepris au cours de ces dernières années pour clarifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, est d'autant plus préoccupant que les excédents actuellement constatés ne sauraient masquer très longtemps la persistance de graves déséquilibres structurels, plus particulièrement en ce qui concerne l'assurance maladie.

I. DES EXCÉDENTS QUI, RÉSULTANT D'UNE CONJONCTURE EXCEPTIONNELLE, PRÉSENTENT UN CARACTÈRE ÉMINEMMENT PRÉCAIRE

1. Des excédents résultant d'une conjoncture exceptionnelle

a) Une augmentation des recettes supérieure à celle des dépenses, en raison de la forte progression de la masse salariale

En 2000, le solde excédentaire du régime général atteint, en encaissements/décaissements, **5,2 milliards de francs** (résultat définitif), contre une évaluation de 3,33 milliards par la Commission des comptes de septembre 2000.

En 2001, ce solde excédentaire devrait atteindre **7,9 milliards de francs**, contre une évaluation de 4,3 milliards dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'automne dernier (annexe C)¹.

La tendance générale à l'amélioration de la situation financière du régime général, engagée depuis ces dernières années (*cf. graphique p.6*) est ainsi confirmée.

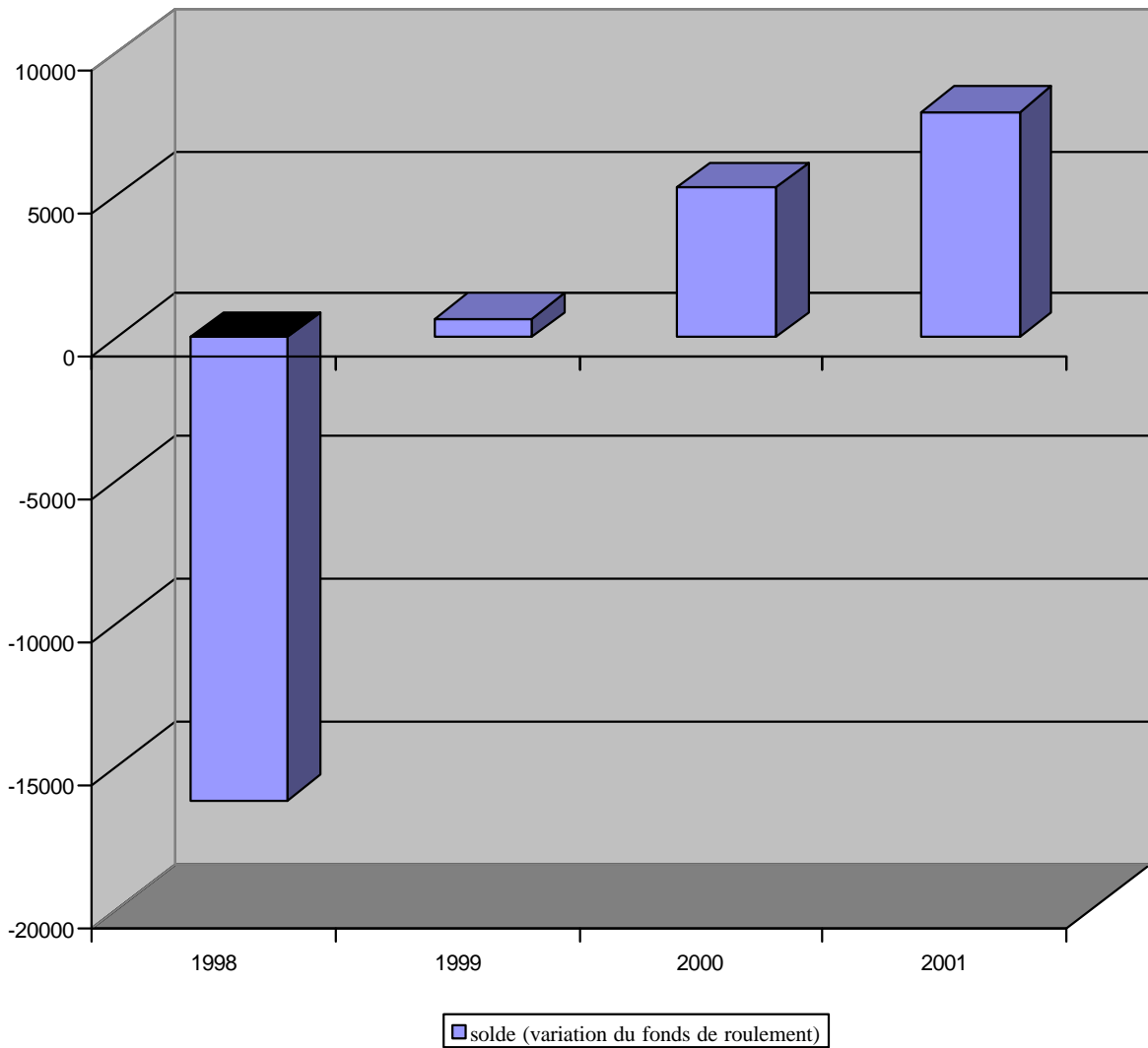
¹ L'évaluation de la Commission des comptes de septembre 2000 pour le solde de l'exercice 2001, soit + 15,4 milliards, était « tendancielle » et ne prenait pas en compte les « retraitements » financiers devant intervenir dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

**Les comptes du régime général
Résultats définitifs 1999-2000
Prévisions 2001
(encaissements/décaissements)**

(en millions de francs)

	1999 (définitif)	2000 CCSS sept-00 (prov.)	2000 CCSS juin-01 (définitif)	% 00/99	2001 PJLFS oct-00 (prov.)	2001 CCSS juin-01 (prov.)	% 01/00
CNAMTS AM							
recettes	600.988	637.986	639.946	6,5 %	664.932	672.565	5,1 %
dépenses	609.889	644.101	645.996	5,9 %	666.299	676.217	4,7 %
Variation fonds de roulement	- 8.901	- 6.115	- 6.050		- 1.367	- 3.652	
CNAMTS AT							
recettes	46.335	49.286	48.962	5,7 %	51.946	52.258	6,7 %
dépenses	45.280	47.228	46.570	2,8 %	50.160	49.044	5,3 %
Variation fonds de roulement	1.055	2.058	2.392		1.786	3.214	
Total CNAMTS							
recettes	647.323	687.272	688.909	6,4 %	716.879	724.823	5,2 %
dépenses	655.169	691.328	692.566	5,7 %	716.459	725.261	4,7 %
Variation fonds de roulement	-7.846	-4.056	-3.657		420	-438	
CNAVTS							
recettes	403.528	415.180	412.102	2,1 %	430.911	431.335	4,7 %
dépenses	399.813	414.586	411.126	2,8 %	428.940	429.339	4,4 %
Variation fonds de roulement	3.715	594	976		1 971	1 996	
CNAF							
recettes	267.420	272.484	272.652	2,0 %	280.870	283.820	4,1 %
dépenses	262.621	265.686	264.723	0,8 %	278.910	277.470	4,8 %
Variation fonds de roulement	4.799	6.798	7.929		1.960	6.350	
Ensemble du régime général							
recettes	1.318.271	1.374.936	1.373.662	4,2 %	1.428.660	1.439.977	4,8 %
dépenses	1.317.603	1.371.600	1.368.415	3,9 %	1.424.308	1.432.070	4,7 %
Variation fonds de roulement	668	3.336	5.247		4.352	7.907	

Solde du régime général 1998-2001
(en millions de francs encaissements/décaissements)



Cette situation favorable traduit **une progression dynamique des recettes globales du régime général, supérieure à celle de ses dépenses :**

Variation des recettes et des dépenses consolidées du régime général

	1999	2000	2001
Recettes	+ 4,6 %	+ 4,4 %	+ 4,9 %
Dépenses	+ 3,2 %	+ 4,0 %	+ 4,7 %

Extrait du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale

« Ce sont les cotisations, prises en charge incluses (environ 68 % des recettes), et la CSG (plus de 20 % des recettes) qui assurent la dynamique d'ensemble des recettes :

« - les cotisations effectivement payées par les assurés progressent ainsi de 2,9 % en 2000, puis de 4,2 % en 2001.

« - la CSG bénéficie en 2000 et 2001, non seulement d'une conjoncture propice, mais aussi, en 2000, de l'effet de la forte régularisation de la CSG maladie au titre de 1999 (3,1 milliards) et, en 2001, du transfert de 0,15 point de CSG (7,2 milliards) au profit de la CNAMTS. La progression de ce poste est ainsi de 9,4 % en 2000 puis de 6,2 % en 2001 »

Le régime général bénéficie ainsi de la vigoureuse croissance de l'emploi (plus de 500.000 emplois nouveaux créés) et de la masse salariale (+ 6,3 % selon l'ACOSS) constatée en 2000.

b) Une croissance des recettes qui n'est pourtant pas strictement proportionnelle à celle de la masse salariale

On constate toutefois que, en 2000, **les recettes du régime général progressent moins vite que leur assiette salariale**, qui en est pourtant le principal déterminant. Deux explications principales sont avancées, à ce sujet, par la Commission des comptes, à savoir :

- d'une part, **les effets des exonérations de cotisations sur l'évolution des recettes correspondantes**. Après avoir augmenté de 4,8 % en 1998, de 4,3 % en 1999, les encaissements URSSAF sont en hausse de 3,8 % seulement en 2000. Or, la progression de l'assiette salariale du secteur privé a atteint + 6,3 % en 2000, c'est-à-dire nettement plus qu'en 1998 (+ 3,8 %) et 1999 (+ 4,8 %), cette divergence entre assiette et encaissements résultant *« pour l'essentiel de la montée en charge des allègements de cotisations sociales liées à la réduction du temps de travail. »* ;

- d'autre part, et dans une moindre mesure, la diminution des transferts ou des contributions publiques dont a bénéficié le régime général (- 8,5 % en 2000) en raison de la réduction de la prise en charge par l'Etat de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire, et de la réduction des transferts du Fonds de solidarité vieillesse à la CNAV du fait de la baisse du chômage.

2. Des excédents éminemment précaires

a) Les « incertitudes de la prévision pour 2001 »

La situation financière favorable du régime général résultant, directement, des performances de l'économie française, et compte tenu du caractère véritablement exceptionnel de celles-ci en 2000, **tout ralentissement de la croissance ne pourra qu'éroder les excédents aujourd'hui constatés.**

Principaux éléments de cadrage macro-économique pour les années 2000 et 2001

(en %, en moyenne annuelle)

	CCSS septembre 2000		CCSS juin 2001	
	2000	2001	2000	2001
PIB (en volume)	3,2 à 3,6	3,0 à 3,6	3,1	2,9
PIB (en valeur, centre de fourchette)	4,2	4,8	4	4,5
Prix à la consommation				
Ensemble	1,5	1,3	1,7	1,3
Hors tabac	1,4	1,2	1,6	1,2
Masse salariale secteur privé	5,4	5,7	5,8	5,4
Salaire moyen par tête	2,1	3,1	2,5	2,5
Effectifs salariés	3,2	2,5	3,3	2,8

Or, la Commission des comptes de la sécurité sociale souligne les « incertitudes » des prévisions qui sous-tendent les comptes prévisionnels du régime général pour 2001. Elle estime, à ce sujet, que les hypothèses économiques ayant servi de cadre à ces comptes, déjà modifiées par rapport au rapport de septembre dernier (cf. tableau ci-dessus), « sont aujourd'hui un peu dépassées. Plusieurs indices d'un ralentissement de l'activité sont apparus au cours des derniers mois, et les prévisions de croissance devront être révisées à la baisse... De leur côté, les prévisions d'inflation pourraient être revues à la hausse. La question est de savoir quelle incidence ces évolutions peuvent avoir sur les comptes de la sécurité sociale. A court terme, cette incidence passe essentiellement par la masse salariale. Celle-ci a continué d'augmenter à un rythme assez rapide jusqu'à la fin du 1^{er} trimestre 2001, ce qui garantit une progression assez élevée en moyenne annuelle. Cependant on ne peut exclure que notre hypothèse doive être abaissée dans la suite de l'année. L'enjeu est considérable pour le régime général puisque toute variation d'un point de la masse salariale représente une dizaine de milliards de francs de recettes. »

b) Une croissance également dynamique des dépenses, reflétant toutefois une situation contrastée selon les branches

Outre les incertitudes concernant les recettes du régime général, la progression soutenue de ses dépenses est également susceptible, à terme, de compromettre ses excédents actuels. Le tableau ci-dessous en présente le détail pour chacune des branches du régime général :

**Rythme d'évolution des dépenses du régime général
par branche 1999-2001**

(en pourcentage annuel d'augmentation)

	1999	2000	2001
CNAMTS maladie	+ 2,8%	+ 5,9%	+ 4,7%
CNAMTS AT	+ 2,6%	+ 2,8%	+ 5,3%
Total CNAMTS	+ 2,8%	+ 5,7%	+ 4,7%
CNAV	+ 3,7%	+ 2,8%	+ 4,4%
CNAF	+ 3,3%	+ 0,8%	+ 4,8%

On constate ainsi :

- **la vigoureuse progression des dépenses de la branche maladie** qui, bien que perturbée par les « à coups » de la liquidation dans les caisses primaires, s'inscrivent toujours dans un « trend » ascendant ;

- **l'évolution plus modérée des dépenses de la branche accidents du travail**, dont le « rebond » prévu pour 2001 traduit le financement, à hauteur de 1,5 milliard de francs, du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ;

- **la croissance également modérée des dépenses de la branche vieillesse en 2000**, du fait d'une revalorisation limitée (05 %) et d'une progression en volume en retrait sur les années précédentes, cette augmentation étant plus marquée en 2001, du fait, principalement, d'une revalorisation des pensions de + 2,2 % ;

- **les variations quelque peu erratiques des dépenses de la branche famille** qui reflètent pour l'essentiel, en 1999, le retour à l'universalité des allocations familiales et, en 2001, la prise en charge par la CNAF des majorations de pensions pour enfants (+ 2,9 milliards de francs) ainsi sa participation, à hauteur de 1,7 milliard, au financement du Fonds national d'action sociale (FNAS). Toutefois, si l'on « neutralise » l'effet de ces différents transferts, **on relève que les prestations familiales demeurent stables en volume.**

Evolution en volume des prestations familiales

1999	2000	2001
- 0,7 %	+ 1 %	+ 0,6 %

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Cette stabilité traduit l'absence d'une politique familiale digne de ce nom, alors que, par ailleurs, les moyens financiers qui autoriseraient cette politique, à savoir les excédents de la branche famille, sont délibérément « pillés » (cf. ci-après).

Les « charges indues » de la branche famille

Les excédents de la branche famille constatés pour 2000 et 2001 ne résultent pas, uniquement, du solde « spontané » de ses dépenses et de ses recettes à « périmètre constant ». Ils traduisent également les effets négatifs des différentes charges qui lui ont été transférées, ou des recettes qui lui ont été retirées, notamment dans le cadre des « tuyauteries » mises en place pour assurer le financement du FOREC.

Comme l'illustre le tableau ci-dessous ces « charges indues » peuvent être évaluées à **8,8 milliards de francs supplémentaires en 2000**, et à **6,2 milliards de francs en 2001**.

(en milliards de francs)

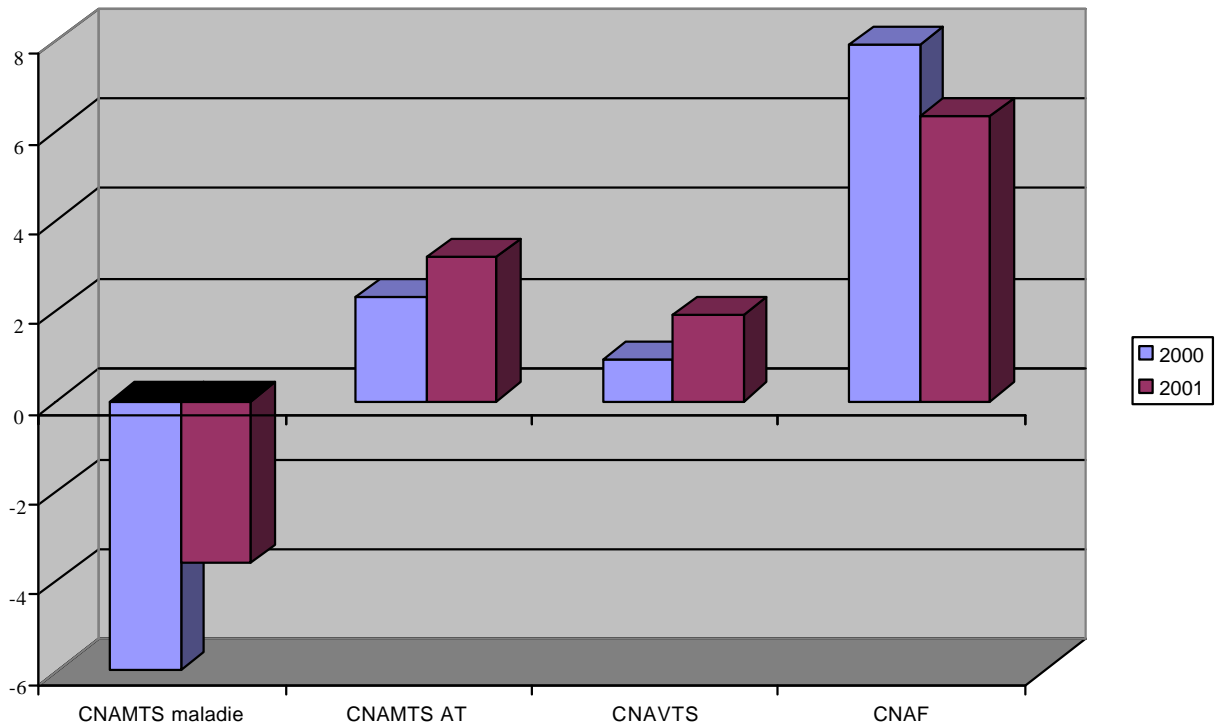
	2000	2001
Transfert à la CNAF du financement de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire (auparavant compensée par l'Etat)	4,7	1,8
Transfert au FSV des recettes du prélèvement de 2% sur les revenus du patrimoine	4,1	1,5
Prise en charge des majorations de pensions pour enfants (antérieurement : FSV)		2,9
Total des charges transférées ou des pertes de recettes	8,8	6,2

Source : commission des Affaires sociales

Ces ponctions successives se cumulent ; l'exercice 2001 supportant à la fois le coût pour cet exercice des ponctions, décidées en 2000 et les ponctions supplémentaires opérées en 2001.

Au total, la branche maladie, hors accidents du travail, est ainsi déficitaire de 6 milliards en 2000, et le serait de 3,6 milliards en 2001. L'excédent de la branche vieillesse passerait de 0,9 milliard en 2000 à 1,9 milliard en 2001. Celui de la branche famille, soit 7,9 milliards en 2000 et 6,3 milliards en 2001, s'éroderait légèrement. Enfin, le solde excédentaire de la branche accidents du travail progresserait de 2,3 milliards en 2000 à 3,2 milliards en 2001.

**Soldes du régime général
(en milliards de francs et encaissements/décaissements)**



La situation financière favorable du régime général ainsi constatée ne saurait toutefois autoriser un excès d'optimisme. En effet, et sans vouloir systématiquement « jouer les Cassandre », **il paraît nécessaire de rappeler que, au cours des quinze dernières années, le déficit du régime général a été la règle et ses excédents, l'exception.** A l'évidence, une gestion prudente et responsable des comptes sociaux devrait donc prendre en compte, en ce domaine, la règle, plutôt que l'exception.

Or, confronté à la nécessité de trouver les moyens financiers nécessaires au financement de sa politique sociale, le Gouvernement a fait le pari exactement inverse.

II. DES EXCÉDENTS PRÉCAIRES QUI, LOIN D'INCITER LE GOUVERNEMENT À LA PRUDENCE ET À LA RESPONSABILITÉ, LUI SERVENT DE PRÉTEXTE POUR FAIRE PARTICIPER LA SÉCURITÉ SOCIALE AU FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES

L'analyse du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 7 juin met en évidence que le Gouvernement, au nom d'une « théorie des retours »¹ pour le moins contestable, et au mépris des dispositions législatives en vigueur (loi « Veil 1994 »), a décidé de faire participer la sécurité sociale au financement des trente-cinq heures.

Ainsi, la création « virtuelle » du FOREC a permis à l'Etat de s'exonérer, au détriment de la sécurité sociale, du coût de sa politique sociale. **L'invocation de la « théorie du retour » se traduit donc bien, dans les faits, par le retour des « charges indues ».**

1. En 2000 : la création « virtuelle » du FOREC permet au budget de l'Etat de réaliser des économies, au détriment des comptes du régime général

Dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (annexe F), les comptes du FOREC pour 2000 étaient équilibrés, le montant des recettes affectées devant être strictement égal au montant des exonérations de cotisations sociales prises en charge, soit, respectivement 67 milliards de francs.

Les comptes définitifs, tels qu'arrêtés par la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2001, confirment le constat dressé par votre rapporteur dans son récent rapport d'information sur le FOREC², à savoir :

- un rendement des recettes fiscales affectées inférieur aux prévisions, le montant total des recettes du Fonds ne s'élevant qu'à 59,1 milliards de francs (- 7,9 milliards par rapport aux évaluations de la loi de financement) ;

- des dépenses manifestement sous-évaluées dans la prévision initiale, celles s'établissant, en fait, à 72,4 milliards de francs (+ 5,4 milliards).

¹ Les nouveaux emplois créés par la réduction du temps de travail génèrent des recettes supplémentaires de cotisations pour la sécurité sociale qui justifieraient, selon le Gouvernement, la participation financière de cette dernière au financement des trente-cinq heures.

² Rapport d'information sur le fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) – avril 2001.

Les comptes du FOREC font ainsi apparaître, en 2000, un déficit de 13,3 milliards de francs (cf. tableau ci-dessous).

Les comptes du FOREC en 2000

(en milliards de francs)

	PJLFSS 2001 (Evaluation)	CCSS juin 2001 (définitif)	Ecart
RECETTES			
Droits sur les alcools	11,5	10,9	- 0,6
Droits sur le tabac	44,6	38,4	- 6,2
Taxe générale sur les activités polluantes	2,8	2,6	- 0,2
Contribution sociale sur les bénéficiaires des sociétés	3,8	2,8	-1
Contribution de l'Etat	4,3	4,3	
Total recettes	67	59,1	- 7,9
DEPENSES			
Ristourne 39 heures (ristourne « Juppé »)	39,5	41,8	2,3
(Aubry I et II)	27,5	30,6	3,1
Total dépenses	67	72,4	5,4
solde recettes /dépenses	0	- 13,3	

Source : commission des Affaires sociales

Le rapport de la Commission des comptes souligne que, en encaissements/décaissements, le défaut de couverture des exonérations par les recettes destinées au FOREC se répercute à due concurrence sur le solde du régime général, pour un montant de **12,6 milliards de francs**¹, tout en précisant que, en droits constatés, la contrepartie de ce déficit est « l'inscription d'une créance du régime général d'une dizaine de milliards de francs ».

Or, dans son intervention devant la Commission des comptes de la sécurité sociale, Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, invoquant la théorie dite des « retours », a estimé que la situation financière particulièrement favorable de la sécurité sociale en 2000 lui permettait de « prendre en charge l'écart de compensation en 2000 tout en maintenant son excédent ».

La cause paraît donc entendue : le déficit du FOREC pour 2000 sera bien pris en charge par la sécurité sociale et ce, en dépit des

¹ Si l'on y ajoute le solde encore dû par l'Etat au titre des exonérations de cotisations qu'il prend directement en charge, soit 600 millions, le montant total des exonérations de cotisations non compensé au régime général s'élève, en encaissements/décaissements, à 13,2 milliards de francs en 2000.

dispositions législatives en vigueur, et notamment de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale (« loi Veil 1994 ») qui dispose que « *toute mesure d'exonération, totale ou partielle, de cotisations de sécurité sociale, ... donne lieu à compensation intégrale aux régimes concernés par le budget de l'Etat pendant toute la durée de son application.*¹ »

Dans l'hypothèse d'une compensation intégrale des exonérations de cotisations comptabilisées au titre du FOREC, le solde excédentaire du régime général pour 2000 ne s'établirait pas, ainsi, à 5,2 milliards, mais à **17,8 milliards de francs (5,2 + 12,6)**.

Encore convient-il d'y ajouter l'affectation, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, d'une partie du prélèvement de 2 % sur les capitaux transférée au Fonds de réserve des retraites afin de compenser la cession au FOREC, par ce dernier, de la fraction du droit de consommation sur les alcools dont il était bénéficiaire. La perte de recettes correspondantes s'établit, pour le régime général (CNAF et CNAVTS), à environ 5,5 milliards de francs.

Pour le seul régime général, la création « virtuelle » du FOREC se traduirait donc, en 2000, par un coût global de 18,1 milliards de francs (5,5 + 12,6).

En revanche, et si l'on se base sur les chiffres du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, **il apparaît que cette création « virtuelle » a permis au budget de l'Etat de réaliser une économie de 6,2 milliards de francs**, comme le démontre le tableau ci-après.

Les relations financières entre l'Etat et le FOREC en 2000

(en milliards de francs)

Recettes transférées au FOREC		Charges transférées au FOREC	
Droits alcools	5,5	Ristourne « Juppé »	41,8
Droits tabac	38,4		
Taxe sur les activités polluantes	2,6	Aubry I	15,2
Contribution de l'Etat	4,3		
Total	50,8	Total	57
solde recettes - charges			- 6,2

¹ Les dispositions du code de la sécurité sociale propres au FOREC précisent que, dans le cas où les recettes affectées ne suffisent pas à son équilibre, l'article L. 131-7 est alors applicable.

2. En 2001 : une participation financière de la sécurité sociale aux contours encore très incertains

En 2001, le niveau de la participation financière de la sécurité sociale et, plus particulièrement, du régime général, au financement du déficit du FOREC, dont le principe est néanmoins acquis, s'avère plus difficile à déterminer, et ce pour deux raisons principales, à savoir :

a) *Les interrogations que soulèvent les comptes prévisionnels du FOREC pour 2001, tels qu'établis dans le rapport de la Commission des comptes*

Selon l'évaluation disponible dans ce rapport, le déficit du FOREC pour 2001 n'atteindrait plus que 3,3 milliards de francs (*cf. tableau ci-après*), contre 13,3 milliards en 2000.

Les comptes du FOREC en 2001

(en milliards de francs)

	PJLFSS 2001 (évaluation)	CCSS juin 2001 (évaluation)	Ecart
RECETTES			
Droits sur les alcools	12	12,7	0,7
Droits sur le tabac	52	55,4	3,4
Taxe générale sur les activités polluante	7	3,2	- 3,8
Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés	6	6	0
Taxe sur les conventions d'assurances	4	4	
Taxe sur les véhicules des sociétés	4	4,3	
Contribution de l'Etat	0	3,1	
Total recettes	85	88,7	3,7
DÉPENSES			
Ristourne 39 heures (ristourne « Juppé »)	41	44,1	3,1
(Aubry I et II - Robien - Exo AF)	44	47,9	3,9
Total dépenses	85	92	7
solde recettes /dépenses	0	- 3,3	

Source : Commission des Affaires sociales

Le réalisme de cette évaluation soulève de nombreuses interrogations, principalement en ce qui concerne :

- **le coût total des dépenses du FOREC en 2001**, évalué à 92 milliards de francs (contre 85 milliards dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001).

En effet, le secrétaire général de la Commission des comptes souligne dans son rapport que « *les estimations retenues pour 2001 s'inscrivent dans la base de la fourchette des évaluations possibles* », avant d'en déduire, logiquement, que « *tout dépassement de ce montant se traduirait par une détérioration du solde du régime général de même ampleur* ».

Or, il convient de rappeler que, dans le cadre de sa mission de contrôle sur le FOREC, votre rapporteur a pris connaissance d'évaluations de dépenses plus pessimistes et **variant, selon les sources, entre 95,6 milliards (prévision DARES) et 100,2 milliards (prévision ACOSS-MSA)**. Pour utiliser le vocabulaire qui est désormais de mise en ce domaine, le « volontarisme » paraît donc avoir prévalu, une fois de plus, en ce qui concerne l'évaluation, par le Gouvernement, des dépenses du FOREC en 2001.

- **le caractère effectif des recettes supplémentaires dont devrait disposer le FOREC en 2001.**

En effet, selon le Gouvernement, la réduction de 13 à 3 milliards du déficit du FOREC entre 2000 et 2001 résultera de **l'affectation de 8 milliards de francs de recettes supplémentaires** à savoir, d'une part, un transfert de 3,1 milliards de recettes fiscales (destiné à compenser les effets financiers de la décision du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000) et, d'autre part, les effets de l'accélération de la mise à disposition de l'ACOSS des recettes perçues par les Douanes au titre des droits de consommation sur les tabacs ou les alcools et au titre de la TGAP, cette « accélération » **devant générer 5,4 milliards de recettes supplémentaires par rapport à l'exercice 2000.**

Or, si la réalité du transfert de 3,1 milliards de recettes fiscales ne paraît pas devoir être contestée, **il est nécessaire, en revanche, de rappeler, que « l'effet d'aubaine » attendu de l'accélération des circuits de reversements avait déjà été pris en compte lors de l'établissement, en septembre 1999, des prévisions relatives aux recettes 2000 du FOREC.** Toutefois, les retards constatés dans la mise en place des procédures informatiques nécessaires à l'accélération de ces reversements n'avaient pas permis, alors, de faire bénéficier le FOREC des recettes escomptées. Il convient donc d'espérer que, pour 2001, les mêmes causes ne produiront pas les mêmes effets, tout en s'interrogeant sur la répétition possible de cet « effet d'aubaine » lors des années suivantes.

b) L'imprécision des annonces faites, à ce sujet, par le Gouvernement à l'occasion de la réunion de cette commission

Si le besoin de financement du FOREC pour 2001 est donc difficile à déterminer avec exactitude, les propos de Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité devant la Commission des comptes de la sécurité sociale, **tout en confirmant, d'une part, la création du FOREC et, d'autre part, la « mise à contribution » de la sécurité sociale, ne fournissent, malheureusement, aucune indication précise quant au niveau ou aux modalités concrètes de cette contribution.**

La ministre a, tout d'abord, indiqué que *« la compensation à la sécurité sociale des allègements de charges consentis en application de la politique du Gouvernement en faveur de la promotion de l'emploi, doit obéir à des règles claires et stables »*.

Or, après ce rappel de bon sens, la ministre s'est, d'une manière plus surprenante, interrogée sur le point de savoir *« comment ces allègements de charges seront-ils compensés ? »*. En effet, une lecture attentive du code de la sécurité sociale, et, notamment, de ces articles L. 131-9 et L. 131-7, lui aurait confirmé, si besoin était, que de tels allègements **doivent être intégralement compensés à la sécurité sociale par le budget de l'Etat.**

Mais tel n'était pas, bien évidemment, le sens de l'interrogation de la ministre **qui a esquissé, de manière très générale, les grandes lignes du nouveau dispositif envisagé, en ce domaine, par le Gouvernement.**

**Extraits de l'intervention de Mme Elisabeth Guigou,
ministre de l'Emploi et de la Solidarité,
devant la Commission des comptes de la sécurité sociale
(7 juin 2001)**

« De nouvelles règles de compensation doivent être établies pour garantir en toute transparence les contributions du budget de l'Etat et des comptes sociaux au financement des allègements de charges.

« Ces nouvelles règles feront l'objet d'une concertation que j'ouvrirai avec les partenaires sociaux et les parlementaires en amont de la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale de 2002.

« Outre la mise en place effective du FOREC, je proposerai les principes suivants pour déterminer les nouvelles règles de financement des allègements de charge pour les entreprises :

« - les recettes du FOREC auront un caractère pérenne, stable et juridiquement sûr ;

« - la fraction non compensée des allègements de charges sera limitée et encadrée ;

« - de plus, elle ne pourra avoir par elle-même pour effet de provoquer la mise en déficit de la sécurité sociale. »

Dans l'attente de précisions complémentaires, on en demeure donc réduit aux conjectures quant au degré de participation de la sécurité sociale au financement du déficit du FOREC en 2001 et les années suivantes. La comptabilité du FOREC, **telle qu'elle est établie en droits constatés dans le rapport de la Commission des comptes**, prend toutefois déjà acte de cette participation financière de la sécurité sociale. En effet, et à la différence de l'exercice 2000, pour lequel « *les produits seront comptabilisés à hauteur du montant total des exonérations* », en 2001, « *en revanche, des produits ne sont inscrits qu'à hauteur des recettes attendues en droits constatés... Ce traitement revêt un caractère provisoire. Il devra être révisé lorsque les dispositions validant l'insuffisance de la compensation des exonérations en 2000 et 2001 auront été prises.* »

c) Des interrogations qui ne sauraient faire oublier les conséquences financières défavorables, pour le régime général, des « tuyauteries » mises en place dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

En toute hypothèse, et quel que soit le montant de la contribution de la sécurité sociale et, plus particulièrement, du régime général, au financement du déficit du FOREC en 2001, il convient de rappeler que le **circuit financier mis en place par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 afin de compléter les recettes de ce fonds, se traduit, d'ores et déjà, pour le régime général, par un « manque à gagner » qui réduit d'autant son solde excédentaire.**

Selon le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale ce « manque à gagner » s'établirait, au total, à environ 5,4 milliards de francs pour le régime général en 2001 (- 1 milliard pour la CNAMTS et - 4,4 milliard de francs pour la CNAF). Le schéma ci-dessus¹, extrait du rapport (page 26), présente le circuit financier aboutissant à ce résultat :

¹ On observera que la multiplication des branchements et des transferts opérés par le Gouvernement dans les comptes sociaux conduit désormais à recourir systématiquement à des schémas, les mots étant, semble-t-il, impuissants à traduire de telles « tuyauteries ». La Commission des comptes de la sécurité sociale a choisi à son tour de procéder ainsi.

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

Ainsi, au nom d'une « théorie des retours » d'autant plus contestable que l'Etat lui-même s'en exonère unilatéralement, et en raison des difficultés rencontrées pour dégager les ressources budgétaires nécessaires au financement de sa politique sociale, **le Gouvernement compromet les efforts entrepris depuis les années 1994-1996 pour clarifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.** Nous en sommes ainsi revenus au temps, que l'on aurait pu croire révolu, des « charges indues ».

Cette gestion à court terme des comptes sociaux est d'autant plus préoccupante que les excédents précaires du régime général ne sauraient masquer très longtemps la persistance de graves déséquilibres structurels, notamment en ce qui concerne l'assurance maladie.

III. DES EXCÉDENTS PRÉCAIRES QUI NE SAURAIENT LONGTEMPS CONTENIR LA VIGOUREUSE CROISSANCE DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE

Si la branche vieillesse connaît, en raison du départ à la retraite des « classes creuses », un répit momentané, la confirmation de la vigoureuse progression des dépenses d'assurance maladie ne laisse pas d'inquiéter.

Ainsi, et en dépit de « rebasages » successifs, le cumul des dépassements de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) atteint 38,1 milliards de francs pour les années 1998, 1999 et 2000.

Dépenses dans le champ de l'ONDAM

(en milliards de francs)

	1998	1999	2000
Objectif de la loi de financement	613,8	629,9	658,3
Réalisation	623,6	641,2	675,3
Ecart entre réalisation et objectif en milliards	+ 9,8	+ 11,3	+ 17
Variation constatée par rapport à l'année précédente en %	+ 4 %	+ 2,9 %	+ 5,5 %

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale

1. En 2000, le dépassement de l'ONDAM atteindrait 17 milliards de francs

* Ce dépassement traduit, pour l'essentiel, la forte progression des dépenses de soins de ville (+7,8 %) dont la dérive atteindrait, par rapport à l'objectif initial, 17 milliards de francs (cf. tableau page suivante).

Evolution des dépenses de soins de ville (en %)

	1998	1999	2000
Soins de ville	+ 5,5 %	+ 5,8 %	+ 6,6 %
ODD	+ 3,6 %	+ 3,4 %	+ 3,9 %
Médicaments	+ 7,3 %	+ 7,8 %	+ 9,9 %

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale

Au sein de cet ensemble, **la consommation de soins de ville a augmenté de + 6,6 %** en raison, selon les hypothèses avancées par la Commission des comptes, de la forte croissance économique qui joue directement sur les recours aux soins et l'évolution des indemnités journalières ainsi que les effets, qu'elle s'avoue incapable d'évaluer avec précision, de la mise en place de la CMU.

Les dépenses déléguées, qui représentent près de la moitié des dépenses de soins (47,1 % en 2000), sont, quant à elles, en augmentation de + 5,5 %. L'objectif des dépenses déléguées pour 2000 serait ainsi dépassé de 5,1 milliards de francs.

**ONDAM Réalisation 2000 provisoire
(nette de la remise de l'industrie pharmaceutique en 1999 et 2000)**

(en milliards de francs et %)

	Réalisations tous régimes 1999	Objectif 20000	Réalisations tous régimes 2000	Evolution des réalisations 2000/1999	Dépassement
TOTAL SOINS DE VILLE	286,2	291,6	308,6	7,8 %	+ 17,0
Dont ODD	138,0	140,4	145,5	5,5 %	+ 5,1
TOTAL ÉTABLISSEMENTS	338,5	350,0	350,6	3,6 %	+ 0,6
Etablissements sanitaires publics	253,3	260,8	261,4	3,2 %	+ 0,6
Etablissements sanitaires sous DG	248,3	255,7	256,3	3,2 %	+ 0,6
Autres établissements sanitaires	4,3	4,3	4,3	-	-
Honoraires du secteur public	0,8	0,8	0,8	-	-
Médico-social	44,1	47,2	46,9	6,3 %	- 0,3
Médico-social (EI-AH)	29,7	31,7	31,3	5,4 %	- 0,4
Médico-social (personnes âgées)	14,4	15,5	15,6	8,3 %	+ 0,1
Cliniques privées	41,1	42,1	42,3	3,0 %	+ 0,2
ONDAM MÉTROPOLE	624,7	641,6	659,2	5,5 %	+ 17,6
Prestations DOM	14,2	14,9	14,9	4,9 %	-
Ressortissants français à l'étranger	1,1	1,2	1,2	9,1 %	-
Marge de manœuvre	-	0,6	-	-	-
Objectif national	640,0	658,3	657,3	5,5 %	+ 17,0

Source : Direction de la sécurité sociale (SD Etudes et Prévisions Financières/6B)

La Commission des comptes de la sécurité sociale souligne que « cette analyse conduit cependant à surestimer la croissance de la consommation médicale compte tenu des importants retards de liquidation intervenus à la fin de l'année 1999 et rattrapés très partiellement en 2000 », avant de conclure que, après « neutralisation » des effets statistiques de ces retards, « la consommation... n'aurait évolué que de 3,9 % environ. »

Les autres dépenses de soins de ville concernent principalement les **dépenses de médicaments** et les indemnités journalières. S'agissant plus particulièrement des dépenses de médicaments, celles-ci s'élèveraient, hors remise de l'industrie pharmaceutique, à 99 milliards de francs en 2000 contre 89,7 milliards en 1999, **soit une progression de l'ordre de 10,4 %, contre une augmentation de + 5,5 % l'année précédente**. Par ailleurs, les remises de l'industrie pharmaceutique se sont élevées à 1,2 milliard de francs en 1999 et à 900 millions de francs en 2000.

Le dynamisme des dépenses de médicaments apparaît également dans les comptes de la CNAMTS, puisque celles-ci progressent de + 11,1 % en 2000, contre une augmentation de + 6,3 % en 1999. Selon les études statistiques de la CNAMTS, cette hausse s'explique principalement par la déformation de la structure de consommation au profit des médicaments les plus chers qui sont aussi les mieux remboursés, ce qui se traduirait par l'augmentation du taux moyen de remboursement.

* **L'objectif de dépenses des établissements publics** devrait, quant à lui, progresser de + 3,2 % en 2000. Selon la Commission des comptes, « ce léger dépassement, soit 600 millions de francs, est lié au financement des établissements sous dotation globale » et résulte de la signature des protocoles hospitaliers de mars 2000.

* Par ailleurs, l'objectif de **dépenses des établissements médico-sociaux** devrait être respecté, et les **dépenses des cliniques privées** devraient progresser, quant à elles, de + 3 %, soit une évolution supérieure de + 0,2 % par rapport à l'objectif initial.

2. Pour 2001, la Commission des comptes de la sécurité sociale évalue le dépassement de l'ONDAM à 9 milliards de francs

L'ONDAM pour 2001 a été fixé à 693,3 milliards de francs par la loi de financement de la sécurité sociale. Dans le rapport de la Commission des comptes, le dépassement de cet objectif est estimé à 9 milliards de francs, compte tenu, principalement, de la poursuite de la vigoureuse progression des dépenses de soins de ville, dont le dépassement atteindrait 8,6 milliards de francs (dont 6 seraient imputables aux seules dépenses de médicaments).

Hypothèses de dépenses ONDAM en 2001

(en milliards de francs et %)

	Objectif initial pour 2001	Nouvelle hypothèse 2001 (juin 2001)	Dépassement 2001 (estimé en juin 2001)	Evolution par rapport à 2000 (nouvelle hypothèse-corrigée des transferts)
Soins de ville	312,4	321,0	8,6	+ 4,3 %
- dont ODD	149,9	150,5	0,6	+ 3,3 %
Etablissements	364,1	364,5	0,4	+ 4,0 %
- hôpitaux publics	269,8	269,8	0,0	+ 3,4 %
- cliniques privées	43,8	44,2	0,4	+ 3,8 %
- secteur médico-social	50,5	50,5	0,0	+ 6,4 %
DOM	15,6	15,6	0,0	+ 4,7 %
Français à l'étranger	1,2	1,2	0,0	+ 0,0 %
ONDAM	693,3	702,3	+ 9,0	+ 4,0 %

Source : Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale

D'une manière générale, et indépendamment des interrogations, maintes fois exprimées par votre rapporteur, quant à la sincérité et à la pertinence d'un ONDAM « rebasé » à plusieurs reprises, cet indicateur, aussi imparfait soit-il, confirme donc l'aggravation d'un problème structurel, à savoir la dérive des dépenses de l'assurance maladie.

*

* *

« L'effet d'aubaine » de la croissance a permis, dans l'immédiat, de masquer les conséquences financières de cette dérive des dépenses de l'assurance maladie, qui est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient dans le cadre d'un système conventionnel moribond, dont les soubresauts s'accompagnent d'un foisonnement quelque peu anarchique d'initiatives et de propositions.

Contraint à réagir, et dans l'attente des conclusions du « Grenelle de la Santé » annoncées pour le début du mois prochain, le Gouvernement a présenté, à l'occasion de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, un plan visant à économiser 4 à 5 milliards de francs sur les dépenses de médicaments mais qui, en s'inspirant de vieilles recettes

(incitation à l'utilisation des génériques, baisses de prix sur les médicaments dont le service médical rendu est jugé insuffisant mais qui, selon les conclusions mêmes de la commission de transparence, ne représentent que 18 % des 4.490 médicaments examinés), laisse une désagréable impression de « déjà vu ».

L'annonce de ce « plan médicaments » ne saurait donc faire oublier que, tant par son inaction, que par sa volonté de réduire les comptes de la sécurité sociale au rang d'une simple variable d'ajustement de sa politique budgétaire, le Gouvernement a placé une véritable « bombe à retardement » au cœur même de nos finances sociales. Le cumul explosif du financement des trente-cinq heures, des échéances démographiques de l'assurance vieillesse et de la dérive des dépenses d'assurance maladie est d'ores et déjà en place. Il convient donc d'espérer qu'un retournement de conjoncture plus sévère que prévu ne vienne pas, bientôt, allumer la mèche de la « machine infernale » que sont devenus les comptes de la sécurité sociale et, plus particulièrement, du régime général.

Outre ces craintes, la lecture du rapport de la Commission des comptes de juin 2001 laisse également le sentiment d'une **occasion manquée**. En effet, on aurait pu concevoir, par exemple, de mobiliser les excédents « historiques » de la sécurité sociale pour diminuer sa dette enregistrée à la CADES (soit 224 milliards de francs), ou alimenter le fonds de réserve des retraites, ou, encore, pour se donner les moyens d'une politique de la famille digne de ce fonds. Autant de pistes de réflexion, parmi d'autres, qui s'avèrent, aujourd'hui, autant d'opportunités gaspillées...

En dépit de la situation financière favorable du régime général, le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2001 est donc bien le rapport de toutes les inquiétudes et de toutes les déceptions.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 13 juin 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 sur les **comptes de la sécurité sociale en 2000 et 2001**.

M. Charles Descours, rapporteur, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).

Après avoir souligné la complexité des circuits de financement de la sécurité sociale, **M. Jean Chérioux** s'est interrogé sur le montant de sa dette cumulée, compte tenu, notamment, des « charges indues » qui lui sont désormais affectées.

Mme Marie-Madeleine Dieulangard a souhaité connaître la part représentée, au sein des exonérations de cotisations sociales, par la réduction dégressive sur les bas salaires (« ristourne Juppé ») et l'aide incitative créée par la loi du 13 juin 1998 (« allégements « Aubry I »). Elle a également demandé au rapporteur de bien vouloir lui faire part de son analyse concernant la maîtrise des dépenses de médicaments, avant de lui soumettre l'idée d'une révision du barème des cotisations sociales pour les plus bas salaires. Enfin, elle a estimé que la prise en charge des majorations de pensions pour enfants par la caisse nationale d'allocations familiales relevait des missions de cet organisme.

M. Alain Vasselle s'est interrogé sur les conséquences financières des charges désormais transférées à la branche famille du régime général. Il a également estimé que les excédents du régime général devraient être prioritairement consacrés au financement du fonds de réserve des retraites, et non à celui des trente-cinq heures. Enfin, il a souhaité savoir si des manquements à l'obligation, posée par le code de la sécurité sociale, de compensation des charges imputées, par l'Etat, à la sécurité sociale avaient déjà été constatés et, dans l'affirmative, si ces manquements avaient été juridiquement sanctionnés.

En réponse, **M. Charles Descours, rapporteur**, a notamment indiqué que :

- le montant de la dette du régime général reprise par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) s'établissait à 224 milliards de francs ; depuis cette reprise de dette, la CNAMTS notamment accumule une dette nouvelle résultant de ses déficits cumulés depuis 1998 ;

- la création du FOREC étant restée « virtuelle », aucun manquement à l'obligation de compensation financière, impartie à l'Etat par le code de la sécurité sociale, n'avait pu être, jusqu'à présent, constaté ;

- dans les comptes du FOREC pour 2000, la part de la « ristourne Juppé » et des allègements « Aubry I » était de 57 milliards de francs, sur un total de dépenses de 72 milliards ;

- le transfert à la caisse nationale d'allocations familiales des majorations de pensions pour enfants ne répondait pas à une nécessité fonctionnelle, mais était la conséquence des circuits financiers complexes définis dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, afin d'augmenter les recettes du FOREC ;

- la révision du barème des cotisations sociales sur les bas salaires, envisagée notamment par le ministère de l'économie et des finances, aboutirait, dans les faits, à « gommer » les allègements effectués au titre de la réduction du temps de travail et à faire disparaître, ainsi, la nécessité même de compenser leurs conséquences financières pour les régimes de sécurité sociale ;

- les « charges indues » imputées à la branche famille, notamment dans le cadre du circuit de financement du FOREC, peuvent être évaluées à 8,8 milliards de francs en 2000 et, en 2001, à 6,2 milliards de francs supplémentaires.

M. Charles Descours, rapporteur, a également estimé que les mécanismes de régulation des dépenses de médicaments devaient être conçus à « périmètre constant », afin de ne pas entraver le développement et la diffusion de nouvelles molécules. Toujours à ce sujet, il a également souligné la nécessité de garantir à l'industrie pharmaceutique un cadre fiscal et réglementaire stable, défini par un contrat pluriannuel.

Intervenant à ce sujet, **M. Jean Delaneau, président**, a souligné les redoutables effets pervers, pour l'industrie pharmaceutique française, de mécanismes de régulation trop complexes au regard des réalités incontournables auxquelles est aujourd'hui confrontée cette industrie.

Puis la commission a **approuvé la communication de M. Charles Descours, rapporteur**, et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.

DEUXIÈME PARTIE

LE FONDS DE FINANCEMENT DES TRENTE-CINQ HEURES : UN DÉFICIT STRUCTUREL, UNE EXISTENCE VIRTUELLE, UNE MENACE RÉELLE POUR LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

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 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.

*

* *

Dès le 10 janvier 2001, à la suite des décisions du Conseil constitutionnel des 19 et 28 décembre 2000, votre rapporteur a été conduit à adresser un questionnaire¹ à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

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.

¹ Le questionnaire et les réponses du Gouvernement sont reproduits en annexe du présent rapport.

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 prosaï que. 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 bénéfices (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 bénéfices*, 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.

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.

¹ Selon l'expression de Mme Nicole Notat.

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.

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.

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.

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 « bénéfiques » 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 bénéfiques, 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 salariales 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 bénéfiques 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.

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

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

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 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* ».

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

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 bénéfices* (- 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 judiciaire, 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
<i>Majoration ZRR, ZF Corse ou 32 heures</i>	<i>300</i>
<i>Aide entreprises nouvelles</i>	<i>200</i>
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 DÉPENSES	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. Elles se fondent, 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'allégement 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.

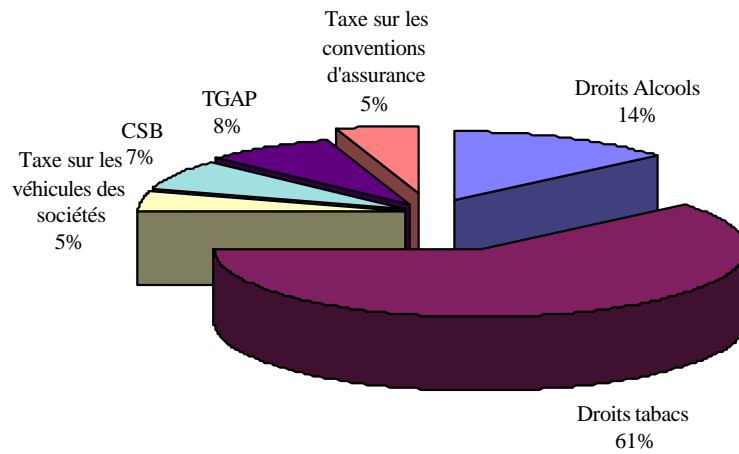
3. Un recyclage de recettes affectées à la sécurité sociale

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.

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

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*¹ 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 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'allégement².*

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

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).

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.

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

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

² Communication devant la commission le 19 avril 2001.

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, 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.

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 ».

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

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

tenu de l'annulation de la taxe sur les heures supplémentaires, la Direction de la sécurité sociale propose que les exonérations de janvier 2000 soient laissées à la charge de l'Etat.

Le 21 février 2000, la Direction de la sécurité sociale 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.

**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.

¹ Rapport AN, n° 2387, p. 51.

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 afficher¹.

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.

¹ A part les prévisions de l'annexe f) du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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.

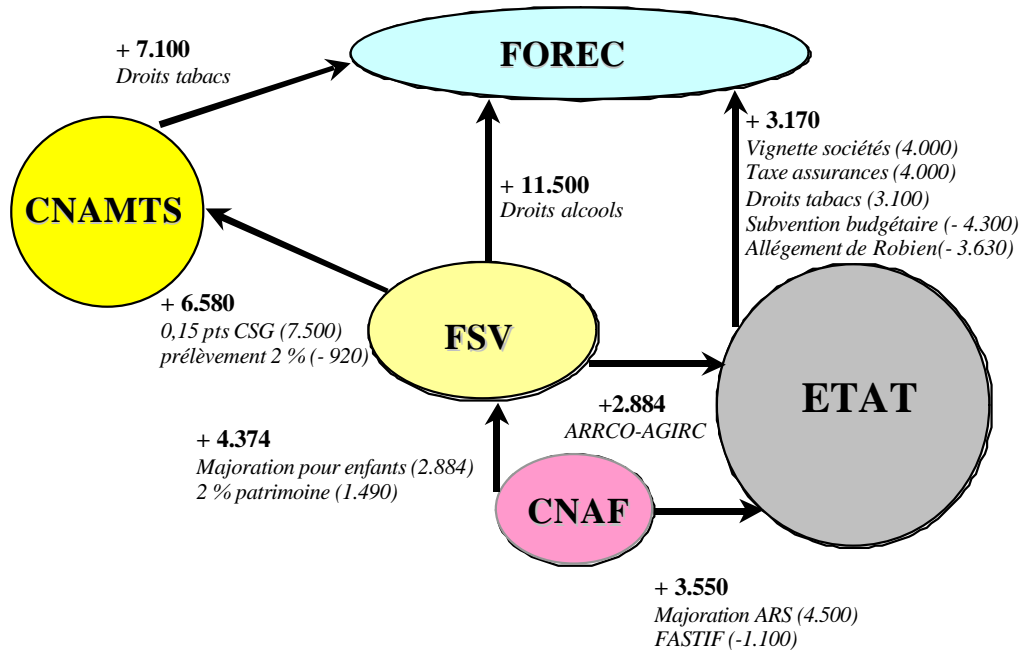
Cette participation dépasse ainsi largement ce qui était initialement prévu, puisque la sécurité sociale était censée financer un tiers des nouvelles aides pérennes et incitatives (donc en dehors des 40 milliards de francs de la ristourne Juppé), participation qui pouvait être évaluée à 7 milliards de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

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, ...).

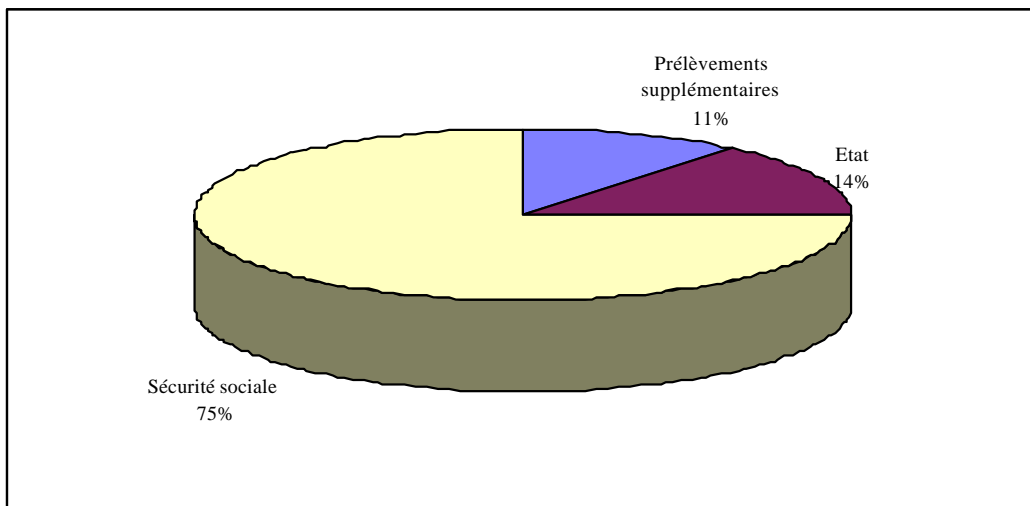
Financement des dépenses supplémentaires occasionnées par les trente-cinq heures en 2000

(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 ?



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

¹ Selon « Les Echos » du 3 avril 2001.

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 »¹ : ni abrogation, ni application. Mais une telle stratégie l'obligerait à 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.

¹ Loi n° 97-277 du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne retraite dont l'abrogation constitue une saga digne du FOREC.

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.

La réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale prévue initialement le jeudi 17 mai 2001 a été repoussée au jeudi 7 juin 2001. A cette occasion, Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a annoncé tout à la fois l'intention persistante du Gouvernement de créer le FOREC, la mise à la charge de la sécurité sociale, en 2000, du déficit des trente-cinq heures, qui se traduirait toutefois par une « créance » de la sécurité sociale sur l'Etat et, enfin, la définition de « *règles claires et stables* » pour la compensation à la sécurité sociale des exonérations de charges sociales qui viendraient donc se substituer, en loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, à la règle pourtant d'une parfaite clarté qui a été posée par la loi du 25 juillet 1994 d'une compensation intégrale. *Voir sur ces points la Première partie ci-dessus (Les comptes de la sécurité sociale : le retour des « charges indues »).*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

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)**.

M. Charles Descours, rapporteur, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).

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 perçus 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 code de la sécurité sociale

Date	Destinataire	Objet
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
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

Date	Destinataire	Objet
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

« Mon père avait retenu quelques « meubles » : une commode, deux tables, et plusieurs fagots de morceaux de bois poli qui, selon le brocanteur, devaient permettre de reconstituer six chaises. Il y avait aussi un petit canapé qui perdait ses entrailles comme un cheval de toréador, trois sommiers crevés, des paillasses à moitié vides, un bahut qui n'avait plus ses étagères, une gargoulette qui représentait assez schématiquement un coq et divers ustensiles de ménage que la rouille appareillait.

« Puis on fit les comptes. Après une sorte de méditation, le brocanteur regarda fixement mon père et dit :

« - ça fait cinquante francs ! »

Marcel Pagnol, La gloire de mon père

TROISIÈME PARTIE

LE FONDS DE RÉSERVE DES RETRAITES : L'AVENIR HYPOTHÉQUÉ

Le 21 mars 2000, le Premier ministre dévoilait les projets du Gouvernement sur la question des retraites.

A cette occasion, il rappelait à l'attention de l'opinion publique le fonds de réserve des retraites créé deux ans auparavant et désormais voué, dans l'attente d'une réforme remise à plus tard, à jouer un rôle éminent, voire exclusif, pour garantir l'avenir des retraites par répartition.

Pour crédibiliser un fonds qui, ne disposant que de 2 milliards de francs, demeurait très largement à l'état conceptuel, le Premier ministre se livra à une longue description des ressources pressenties pour l'abonder : excédents de la CNAVTS, excédents du FSV, excédents de C3S, produit de la taxe de 2 % sur les revenus du capital, don de la Caisse des dépôts et consignations, parts sociales des caisses d'épargne, etc.

L'addition de cette longue énumération aboutit à un chiffre rond et très symbolique : «mille milliards de francs».

Nombreux furent ceux qui, trouvant les ressources envisagées trop hétéroclites, doutèrent de l'évaluation, c'est-à-dire de l'aptitude du fonds de réserve à rassembler d'ici 2020 les «mille milliards de francs» annoncés.

Pour sa part, le Conseil d'Orientation des retraites jugea, le 27 septembre 2000, les ressources actuelles d'alimentation du fonds de réserve «*incertaines et trop aléatoires*».

De telles critiques ne désarmèrent pas le Gouvernement qui opta pour la tactique du brocanteur de Marcel Pagnol : sans rabattre sur les «mille milliards de francs», il compléta la liste des recettes avec le produit de la vente des licences UMTS.

La bouffée d'oxygène que devait apporter au fonds de réserve le produit de licences UMTS s'est toutefois brutalement raréfiée, deux candidats, seulement, au lieu des quatre attendus, ayant participé aux attributions.

Mais, infiniment plus grave, depuis mars 2000, date de la déclaration du Premier ministre, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 puis les récentes annonces sur les modalités de financement de la future allocation personnalisée d'autonomie (APA) ont bouleversé le plan de financement du fonds de réserve.

Aussi, votre commission des Affaires sociales a-t-elle décidé, dans le cadre de ses investigations sur les fonds sociaux, d'analyser la situation actuelle et les perspectives du fonds de réserve.

Chargé de cette mission, votre rapporteur a opéré selon l'usage par voie de questionnaires adressés au Gouvernement et au Fonds de solidarité vieillesse mais également, en vertu des prérogatives dont disposent les rapporteurs des lois de financement de la sécurité sociale, au moyen d'un contrôle «*sur pièces et sur place*» tant au ministère de l'Emploi et de la Solidarité qu'au ministère de l'Economie et des Finances.

Les éléments recueillis à cette occasion sont apparus à votre rapporteur suffisamment importants et inquiétants quant aux perspectives financières du fonds de réserve, qu'il a tenu à en saisir sans délai Mme Yannick Moreau, présidente du Conseil d'orientation des retraites (COR), instance dans laquelle il a l'honneur, avec deux autres collègues, de représenter le Sénat.

Par une note en dix points, votre rapporteur a ainsi souhaité que les membres de ce Conseil soient pleinement informés afin qu'un débat s'engage sans retard au sein de cette instance qui associe les partenaires sociaux à la réflexion sur l'avenir des retraites.

Le Gouvernement, par l'intermédiaire de Mme Ségolène Royal¹ a fait grief à votre rapporteur de « *faire état d'un rapport qui n'a pas été encore communiqué au Gouvernement* » .

De fait, votre rapporteur n'avait pas cru devoir transmettre au Gouvernement copie des correspondances qu'il adresse à la présidente du Conseil d'orientation des retraites au sein duquel siègent au demeurant quatre représentants de l'Etat.

Le présent rapport, adopté par la commission des Affaires sociales le 19 avril 2001, lui ayant été adressé, il appartient au Gouvernement d'y « *répondre point par point* » selon le souhait formulé par la ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Personnes handicapées.

¹ Mme Ségolène Royal, *Questions au Gouvernement, séance du 29 mars 2001, Journal Officiel Débats Sénat - p. 898.*

I. UNE TRANSPARENCE NÉCESSAIRE

« Dans un contexte très particulier, marqué par l'affaire dite de la « cagnotte », votre rapporteur général s'était rendu, en février 2000, à l'Agence comptable centrale du trésor (ACCT), afin notamment de contrôler les opérations effectuées au cours de la période complémentaire. Cette année, il a souhaité renouveler cet exercice d'examen des opérations de fin d'exercice et a procédé à cet effet à une visite de l'agence précitée, le 6 février dernier.

« Ce type de démarche mérite, en effet, d'être régulièrement renouvelé, tant il est vrai qu'au-delà des nécessaires réformes des textes en cours, s'agissant de l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, la réalité de l'exercice du pouvoir budgétaire du Parlement ne pourra s'enraciner qu'à la condition que les parlementaires eux-mêmes fassent un usage régulier des prérogatives qui leur sont reconnues. »

Si votre commission des Affaires sociales avait eu la moindre hésitation à faire usage des prérogatives qui sont les siennes, les considérations, en forme d'invitation, du rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale auraient levé ses dernières réticences.

A. DÉMARCHE INITIALE : L'ENVOI DES QUESTIONNAIRES

Lors de sa séance du 30 janvier 2001, la commission des Affaires sociales a annoncé que, dans le cadre des activités de contrôle de l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, les trois rapporteurs de cette loi (équilibres généraux et assurance maladie, assurance vieillesse, famille) consacraient leurs investigations en priorité aux « fonds sociaux ».

Aussi une série de questionnaires relatifs au fonds de réserve des retraites fut établi et adressé à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité ainsi qu'au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

1. Questionnaire à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité

Le 5 février 2001, un questionnaire de 44 questions fut adressé à la Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité. Jusqu'à cette date, hormis l'hypothèse énoncée par le Premier ministre le 21 mars 2000 que la somme de « mille milliards de francs » serait atteinte en 2020, les tenants et les aboutissants du fonds de réserve restaient obscurs.

Ces interrogations restées jusque-là sans réponse justifiaient l'envoi d'un questionnaire abordant les thèmes suivants :

- l'évaluation des déficits des régimes de retraite à couvrir entre 2020 et 2040 ;
- la prise en compte ou non des régimes publics ou spéciaux ;
- l'évaluation détaillée des ressources du fonds de réserve d'ici 2020 ;
- le traitement des déficits des régimes de retraite antérieurs à 2020 ;
- le fonctionnement du fonds de réserve à compter de 2020.

Ces questions, par leur nombre et leur variété, avaient vocation à couvrir l'ensemble des interrogations que suscite le fonds de réserve.

Les réponses de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité en date du 8 mars 2001, qui sont jointes en annexe au présent rapport, n'ont pas été en mesure d'éclairer véritablement les enjeux du fonds de réserve que seules les notes remises par les administrations et les réponses apportées par le fonds de solidarité vieillesse ont pu, en définitive, clarifier.

2. Démarche auprès du FSV

Conformément à la démarche qui l'avait conduit l'année dernière, lors du contrôle de l'exécution de la loi de financement pour 2000, à s'adresser aux organismes gestionnaires des différentes branches de la sécurité sociale¹, votre rapporteur s'est tourné vers le fonds de solidarité vieillesse afin que cet organisme, dont dépend le fonds de réserve, fournisse des éléments d'information relatifs à la gestion de ce dernier.

Lors de son audition du 22 février 2001, le directeur du FSV a remis des réponses très détaillées au questionnaire qui lui avait été adressé.

Ce questionnaire, composé de 21 questions, aborde les aspects de la gestion du fonds de réserve, tant son actif que son passif ainsi que des questions relatives à son fonctionnement.

Les réponses apportées par la Direction du Fonds de solidarité vieillesse ont fait apparaître que des informations importantes avaient été portées à la connaissance de son Conseil d'administration lors de sa séance du 14 décembre 2000.

¹ Cf. *commission des Affaires sociales, rapport d'information n° 356, 1999-2000.*

Le président de ce conseil, M. Michel Laroque, fut saisi par un courrier en date du 2 mars 2001 et a transmis les documents demandés, notamment ceux faisant état des projections à long terme du fonds de réserve des retraites.

B. LE CONTRÔLE SUR PIÈCES ET SUR PLACE : UNE MOISSON INÉGALE

Accompagné de M. Charles Descours, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale (équilibres généraux), votre rapporteur s'est rendu le 8 mars 2001 au ministère de l'Emploi et de la Solidarité puis au ministère de l'Economie et des Finances.

Comme le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, votre rapporteur considère que le Parlement doit faire un usage régulier des prérogatives qui sont les siennes. Dès lors que le recours aux contrôles sur « *pièces et sur place* » devient habituel, il n'est pas souhaitable que ces contrôles prennent la forme de « coups de main » opérés dans les lignes de l'Administration.

Aussi, votre rapporteur avait tenu, par principe et par courtoisie, à avertir tant les ministres que les directeurs d'administration de son déplacement sur place et à donner à ces derniers le temps nécessaire pour préparer une copie des notes et documents ayant trait au fonds de réserve des retraites.

De même at-il considéré que son rôle n'était pas de s'emparer de notes pour les publier mais de s'appuyer sur elles pour développer les analyses qui composent le présent rapport.

Il estime, comme le rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale que les « services de l'Etat » sont demandeurs de transparence et, avant cela même, respectueux des lois de la République qui leur impose une information complète du Parlement.

Il lui semble spécieux, à ce titre, de prétendre que l'Administration cessera de produire des notes si elles savent que le Parlement est susceptible d'en obtenir communication. Des affaires récentes, comme celle de l'exercice de la tutelle sur le Crédit Lyonnais, montre que l'Administration doit pouvoir faire preuve, pour s'exonérer de sa propre responsabilité, de sa diligence et de l'information complète fournie au ministre.

1. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité refuse de jouer le jeu

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, appelé à remettre les notes de deux directions, la Direction de la Sécurité sociale (DSS) et la Direction de la recherche des études économiques et de la statistique (DREES), n'a livré en tout et pour tout que six notes.

Un courrier adressé le même jour à la ministre de l'Emploi et de la Solidarité fait état des difficultés rencontrées.

« En application de l'article 2 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997, nous nous sommes rendus, ce jour, à la Direction de la sécurité sociale pour un contrôle sur pièces et sur place sur le fonds de réserve des retraites créé par la loi de financement pour 1999. Nous avons tenu à vous aviser de ce contrôle par lettre du 2 mars dernier.

« Les prérogatives que nous avons mises en œuvre sont clairement exprimées par la loi dont nous nous permettons de vous rappeler les termes : « Les membres du Parlement qui ont la charge de présenter, au nom de la commission compétente, le rapport sur les projets de loi de financement de la sécurité sociale suivent et contrôlent, 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. »

« Pourtant, M. Pierre-Louis Bras, Directeur de la sécurité sociale, a fait état, lors de ce contrôle, des instructions qu'il avait reçues de votre part quant à la nature des documents de service qu'il était habilité à nous communiquer, limitant ainsi cette communication à six notes, s'échelonnant entre le 19 novembre 1999 et le 23 novembre 2000.

« Ces instructions comportaient trois restrictions qui sont, pour les deux premières, inacceptables et, pour la troisième, inopérante.

« Vous avez, en effet, considéré qu'aucun document « préparatoire » à une décision du Gouvernement ne pouvait entrer dans le champ des investigations du Parlement.

« Cette restriction ne repose tout d'abord sur aucune disposition relative aux prérogatives des rapporteurs des lois de financement. De fait, les dispositions précitées ne réservent que le cas des informations couvertes par le secret médical et le secret de la défense nationale.

« Nous aurions été prêts à prendre en considération ce point de vue si le fonds de réserve des retraites avait relevé d'un projet envisagé confidentiellement par le Gouvernement. Or, comme il a été rappelé, ce fonds de réserve a été créé par la loi de financement pour 1999 et développé par les lois de financement pour 2000 et 2001.

« Faut-il rappeler en outre que le rapport annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, tel qu'approuvé et amendé par le Parlement, dispose : « au total, le fonds de réserve devrait disposer d'environ 1.000 milliards de francs en 2020 (...). Cette somme correspond à la moitié des déficits prévisionnels des régimes de retraite entre 2020 et 2040. »

« Il ne s'agit donc pas de révéler les mesures que le Gouvernement compte prendre mais de savoir si les mesures qu'il a prises, s'agissant notamment des ponctions réalisées sur le FSV, dont les excédents alimentent le fonds de réserve, les difficultés rencontrées par exemple quant à la vente des licences UMTS ou encore les projections dont dispose l'administration sont en cohérence avec l'objectif proposé au Parlement.

« C'est à ce titre que le Parlement a approuvé le fonds de réserve et il est légitime qu'il puisse connaître les fondements de cet objectif et savoir si le plan de marche prévu est à même d'être respecté.

« En réalité, prétendre faire échapper au contrôle parlementaire, tout dossier ou organisme susceptible de faire l'objet d'une décision future du Gouvernement, reviendrait à cantonner cette procédure à des dossiers définitivement clos (les abattoirs de la Villette, par exemple), transformant ainsi en « archéologues » les rapporteurs de la commission des Affaires sociales qui sont pourtant chargés d'éclairer sur des choix l'assemblée qui les désigne.

« Cette première restriction est donc inacceptable.

« Vous avez considéré, en second lieu, que tout document de service comportant des « appréciations personnelles » échappait également aux investigations des rapporteurs. Cette restriction nous apparaît surprenante.

« S'il s'agit de l'appréciation que porte l'Administration sur tel problème, telle urgence, s'il s'agit pour elle d'inventorier les solutions possibles au vu des données objectives qu'elle est chargée de rassembler, ces notes entrent pleinement dans le périmètre visé par l'article 2 de la loi de financement pour 1997.

« S'il s'agit en revanche de considérations strictement politiques, ou d'appréciations « personnelles » propres au rédacteur, cela pose le problème d'une confusion entre le rôle du Cabinet et celui de l'Administration. Cette situation, fâcheuse d'un point de vue institutionnel, ne saurait être en tout état de cause, utilisée pour s'opposer à l'exercice par le Parlement de ses prérogatives.

« Enfin, vous avez considéré que le champ des investigations des rapporteurs se limitait à l'application des lois de financement de la sécurité sociale. Nous partageons parfaitement ce point de vue : le fonds de réserve des retraites figurant dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 1999, 2000 et 2001, notre mission se situe pleinement dans le cadre du « suivi et du contrôle sur pièces et sur place de l'application des lois de financement ».

« Toujours sur instructions, M. Pierre-Louis Bras, Directeur de la sécurité sociale, a en outre refusé de nous communiquer la liste chronologique des documents émis par sa Direction. De sorte que, non seulement, le Gouvernement avance une interprétation inacceptable des prérogatives du Parlement mais entend également être le seul juge de l'application qu'il fait de ces restrictions.

« Nous observons en outre que les réponses écrites au questionnaire que nous vous avons adressé le 1^{er} janvier 2001, établi sur la base des mêmes prérogatives, a reçu une réponse de votre part montrant que le Gouvernement accepte de communiquer au Parlement les informations auxquelles ce dernier a droit, à condition toutefois d'en sélectionner la teneur.

« Cette attitude tranche singulièrement avec le discours tenu par le Gouvernement à l'occasion de la réforme de la loi organique relative aux lois de finances, dans lequel tient une place de choix le souci d'une parfaite transparence et d'un renforcement des prérogatives de contrôle du Parlement.

« Aussi, nous vous demandons de reconsidérer les instructions que vous avez adressées à M. le Directeur de la sécurité sociale qui ne sont pas fondées en droit et qui traduisent aujourd'hui un double langage de la part du Gouvernement ».

Cette lettre n'a pas reçu de réponse à ce jour.

En revanche, interrogée le 29 mars 2001, Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille, à l'Enfance et aux Handicapés, déclarait¹ : « Vous prétendez que le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'a pas fait diligence pour vous ouvrir ses dossiers contrairement au ministère des Finances. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité ne dispose peut être pas de tous les moyens techniques dont bénéficie le ministère des Finances (...). Sachez toutefois que Mme Guigou avait donné des instructions très claires pour que tous les documents vous soient communiqués ».

Le premier argument, tenant à l'insuffisance des moyens techniques de la Direction de la Sécurité sociale, est peu contestable mais totalement inopérant dans le cas d'espèce sauf si cette référence à l'insuffisance des « moyens techniques » vise la photocopieuse du service : votre rapporteur ne demandait en effet que les copies de notes existantes.

L'affirmation de l'existence d'« instructions très claires » données par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité constitue en revanche une très grave accusation contre le directeur de la Sécurité Sociales, qui aurait trahi les instructions expresses de son ministre, et tenté de faire obstruction à l'exercice par le Parlement de ses prérogatives, accusations dont on comprend mal qu'elles soient restées sans sanction...

Votre rapporteur n'est en réalité pas dupe de ce double langage. Il déplore d'avoir dû se livrer à un travail fastidieux de reconstitution des notes manquantes du ministère de l'Emploi et de la Solidarité au travers des notes communiquées par le ministère de l'Economie et des Finances qui, pour sa part, a choisi la transparence.

2. Le choix de la transparence par le ministère de l'Economie et des Finances.

Le nombre et la qualité des documents remis par le ministère de l'Economie et des Finances ont permis à votre rapporteur de pallier les défaillances du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Sollicités, les directeurs du Budget, du Trésor et de la Prévision ont chacun communiqué les notes rédigées par leurs services sur le fonds de réserve des retraites.

¹ Sénat, réponse à M. Alain Vasselle, jeudi 29 mars 2001, questions d'actualité au Gouvernement, journal officiel p. 898

La Direction du Budget a remis plusieurs notes relatives à la création du fonds de réserve et aux enjeux budgétaires de celui-ci.

La Direction du Trésor, pour sa part, a concentré son attention sur les aspects relatifs à la gestion, aux placements et aux disponibilités du fonds de réserve.

La Direction de la Prévision a communiqué de nombreuses études sur les perspectives à long terme du fonds de réserve ainsi que des éléments de cadrage financier.

Eu égard à leur singularité, deux documents doivent être signalés :

- une « maquette » de référence sur le fonds de réserve, cosignée par ces trois directions et qui, à ce titre, aborde l'ensemble des questions relatives au fonds de réserve ;

- une note de synthèse relatant l'état des travaux d'un groupe interministériel présidé par M. Olivier Davanne et qui, outre les services du ministère de l'Economie et des finances, comprenait des représentants du Commissariat du Plan ainsi que ceux de la Direction de la Sécurité sociale.

Le compte rendu des travaux de ce groupe apporte un éclairage utile sur certaines positions du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, positions qui, jusque-là, n'avaient pas été dévoilées.

La qualité des entretiens qui ont accompagné, en tant que de besoin, la remise de ces documents a permis d'éclairer votre rapporteur sur des points complémentaires.

II. LA CONSTRUCTION SUR DES HYPOTHÈSES AMBIGUËS

Avec la création d'un fonds de réserve par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le Gouvernement affichait que l'avenir des régimes de retraite par répartition figurait au nombre de ses préoccupations et que, dans l'attente d'une réforme concertée, il ne demeurerait pas inactif.

Devant l'Assemblée nationale le 27 octobre 1998, Mme Martine Aubry justifiait de son souci d'assurer « *la pérennisation de nos régimes de retraite : en mettant en place un fonds de réserve qui complétera les ressources de notre système de retraite lorsque son besoin de financement augmentera brutalement à partir de 2005* (sic). »¹.

Contrairement à cette annonce, le renvoi aux conclusions du rapport de Jean-Michel Charpin² pour la définition d'un « passif » au fonds de réserve ne sera pas finalement retenu.

Dans sa déclaration du 21 mars 2000³, le Premier ministre, tout en prenant ses distances avec le rapport du Commissaire général du Plan, annonçait les deux axes de sa politique en matière de retraite : la prolongation de la concertation par le biais d'un conseil d'orientation des retraites (COR) et le renforcement du fonds de réserve dont les tenants et les aboutissants semblaient enfin dévoilés.

Or, un an après, les ambiguïtés persistent : hypothèses économiques valant démonstration par l'absurde, absence de débat sur le niveau de vie des personnes âgées, impasse sur la question des régimes de retraite publics sont autant de points sur lesquels le débat n'a finalement pas eu lieu.

*

* *

¹ JO Débats AN - 2^e Séance du 27 octobre 1998, p.7368.

² Rapport de M. Jean-Michel Charpin, Commissariat général du Plan L'avenir de nos retraites (avril 1999).

³ Déclaration de M. Lionel Jospin, Premier ministre, sur l'avenir des retraites (Hôtel Matignon, le 21 mars 2000).

A. DES HYPOTHÈSES MACRO-ÉCONOMIQUES À VOCATION PÉDAGOGIQUE

1. Des hypothèses optimistes...

Dans son discours du 21 mars 2000, le Premier ministre insistait sur la nécessité de replacer la question des retraites dans « *un contexte de croissance nouveau* ».

Un an plus tard, cet optimisme ne se dément pas comme en témoigne la réponse de la ministre de l'Emploi et de la Solidarité au questionnaire de votre rapporteur¹.

« La perspective d'un retour au plein emploi dans la décennie est devenue crédible. C'est pourquoi le Gouvernement fonde ses prévisions sur l'hypothèse suivante : une baisse du chômage au cours de la décennie qui permettrait d'atteindre un taux de chômage de 7% en 2005 et de 4,5 % à partir de 2010 ».

Le choix d'un tel optimisme surprend l'observateur car des mesures destinées à garantir les régimes de retraite devraient être fondées sur des hypothèses prudentes.

En effet, l'histoire économique de notre pays incite à cette prudence. A la fin des années 1980, un rythme de croissance élevé avait permis une décreue significative du chômage qui passait alors d'environ 11 % à moins de 9 %. En 1993, quatre ans plus tard, le taux de chômage était remonté à plus de 12 %.

Il ne s'agit pas de rentrer ici dans un débat de spécialistes qui concerne les relations entre cycles économiques, croissance et emploi. Et il serait vain de prétendre, aujourd'hui affirmer, quel sera le taux de chômage dans dix ans. Tout au plus peut-on noter que spontanément, le Commissariat du Plan avait retenu deux scénarii, l'un à 9 %, l'autre à 6 %.

De même, une étude de M. Patrick Artus en date du 9 février 2001² suggère qu'aujourd'hui « *l'inadaptation des qualifications entre les chômeurs et les besoins d'emplois des entreprises est si grande que les flux du marché du travail ne réagissent plus aux tensions sur ce marché, (...) le chômage effectif est peut-être proche du chômage structurel* ».

¹ Cf. annexe.

² Flash, Caisse des dépôts et consignations.

Si, en effet, le chômage a baissé récemment dans des proportions importantes, il semble probable que cette décrue ne puisse se poursuivre aussi rapidement.

Pourquoi, dès lors, le choix d'une telle hypothèse ?

2. ... dont la finalité est de démontrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne résoudra pas seul la question des retraites

La raison du choix de telles hypothèses n'est simplement pas de nature économique.

Quiconque a pour objectif d'évaluer une recette ou une dépense future cherchera à fonder cette évaluation sur des hypothèses vraisemblables.

Or, le Gouvernement a choisi un autre objectif pour sa présentation du fonds de réserve.

En effet, dans la lettre de mission que lui adressait le Premier ministre le 29 mai 1998, M. Jean-Michel Charpin, Commissaire général du Plan, se voyait assigner l'objectif « *d'élaborer un diagnostic aussi partagé que possible par les partenaires sociaux et les gestionnaires des différents régimes* ». ¹

Or, très rapidement, les syndicats de salariés ont pris leurs distances avec les perspectives de chômage à long terme de 9 % et 6 %, élaborées par le Commissariat du Plan. Ainsi, la Confédération générale du travail (CGT) préconisait d'adosser les perspectives des retraites sur un taux de chômage de 3 %. Force ouvrière (FO), en guise de conclusion ou d'avertissement, déclarait « *ce que nous avons combattu avec succès en novembre-décembre 1995, nous ne saurions l'accepter en 1999 ; c'est cela l'indépendance syndicale* ».

Devant la position des partenaires sociaux, le Gouvernement fait le choix d'une démarche « pédagogique » qui lui permette de démontrer à ses interlocuteurs qu'un retour à ce qu'il considère comme le « plein emploi », soit un taux de chômage de 4,5 % à l'horizon 2010, ne suffira pas à lui seul à résoudre les problèmes financiers des régimes par répartition.

En effet, un mois avant sa déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre demande au ministère de l'Economie et des Finances une étude sur les ressources mobilisables pour abonder le Fonds de réserve.

¹ Rapport précité de M. Jean-Michel Charpin.

La note de la Direction de la Prévision en date du 17 février 2000 résume ainsi le contexte de la demande : « *pour montrer aux partenaires sociaux que le retour de la croissance ne suffira pas à lui seul à dissiper les problèmes financiers futurs du système de retraite (le Premier ministre) juge opportun de privilégier des hypothèses macro-économiques optimistes* ».

Ainsi, sont décidées les hypothèses sur lesquelles sera fondé le plan de financement du fonds de réserve.

Pourtant la ministre de l'Emploi et de la Solidarité déclare dans un communiqué de presse du 26 mars 2001¹ : « *ce scénario (du fonds de réserve) repose sur un taux de chômage ramené à 4,5 % en 2020 (sic) ; les résultats de la politique économique menée par le Gouvernement depuis 1997 en matière de lutte contre le chômage confirme la crédibilité de cette prévision* ».

Ainsi est-on passé d'un scénario « par l'absurde », qui avait une vocation pédagogique à l'endroit des partenaires sociaux, à « une prévision crédible ».

3. Une volonté de pédagogie qui se contredit et aboutit à afficher que le fonds de réserve résout à lui seul la moitié du problème des retraites

a) Des ressources exagérées, des dépenses minorées

Dans la note précitée du 17 février 2000, la Direction de la Prévision, sous la rubrique « *les limites de ce schéma* », commente le choix de ces hypothèses « pédagogiques ».

« *Un scénario macro-économique aussi favorable aboutit cependant à afficher un montant des excédents supérieur à ceux qui seraient effectivement disponibles pour le fonds de réserve* ».

Et cette note ajoute que cette surévaluation touche « *en particulier les comptes du fonds de solidarité vieillesse, qui représentent une part importante des abondements du fonds, et sont très sensibles à la situation sur le marché du travail* ».

Si les hypothèses présentées par le Premier ministre tendaient à démontrer aux partenaires sociaux qu'un retour de la croissance n'éliminait pas la nécessité d'une réforme, elles aboutissent paradoxalement à gonfler les recettes disponibles et donc à minorer tant l'effort nécessaire pour constituer

¹ 26 mars 2001, communiqué du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, « *Financement du fonds de réserve des retraites* ».

un fonds de réserve, que l'ampleur des déficits des régimes qu'il faudra couvrir.

Dans ces conditions, le Gouvernement se trouve devant un dilemme : minorer les recettes évaluées par un scénario artificiel afin de conserver quelque crédibilité à son objectif pédagogique, ou, à l'inverse, présenter en l'état les perspectives rassurantes d'un fonds de réserve constitué sans effort et couvrant « *la moitié des déficits des régimes de retraite entre 2020 et 2040* », avec pour conséquence de renforcer les partenaires sociaux dans leur conviction que l'urgence n'est pas de mise sur la question des retraites.

b) Le choix d'une philosophie optimiste

Le Gouvernement a choisi cette seconde possibilité : c'est ainsi que les ministres successifs de l'Emploi et de la Solidarité n'ont eu de cesse de répéter que le fonds de réserve disposera en 2020 de « mille milliards de francs » et que « *cette somme correspond à la moitié des déficits prévisionnels des régimes de retraite entre 2020 et 2040* ».

Il résulte de cette affirmation que les besoins financiers des régimes de retraite, entre 2020 et 2040, se chiffrent à 2.000 milliards de francs, puisqu'un fonds de réserve doté de 1.000 milliards couvrirait la moitié de ces déficits.

Cette déclaration est confirmée et précisée par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹ qui ajoute même que « *par prudence, les ministres ont évoqué la moitié alors que l'on pourrait avancer un taux de 60 %* ».

En réalité, cette déclaration repose sur une habile ambiguïté : le fonds de réserve dont les ressources sont surévaluées par le « scénario pédagogique » ne traite pas la question des déficits des régimes publics.

B. DES HYPOTHÈSES QUI LAISSENT DE CÔTÉ LA MOITIÉ DE LA QUESTION DES RETRAITES

1. Une ambiguïté sédatrice qui ignore les régimes publics

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité précise ainsi la signification des hypothèses du fonds de réserve² :

« *Le déficit des régimes éligibles, selon la loi, au fonds de réserve des retraites entre 2020 et 2040 peut être estimé, en valeur actualisée 2020, à*

¹ Réponse au questionnaire de votre rapporteur, cf. annexe.

² Source : réponse au questionnaire précité.

environ 1.700 milliards de francs. C'est en cela qu'un fonds de réserve de 1.000 milliards de francs correspond à la moitié du déficit prévisionnel des régimes de retraite entre 2020 et 2040. »

La ministre précise *« l'actuel fonds de réserve est dédié au régime général des salariés et aux régimes de non-salariés dits « alignés » ORGANIC et CANCAVA ».*

Les sommes accumulées au sein du fonds de réserve ne concernent donc que trois régimes et excluent ainsi tout un pan de la gestion des retraites (constitué par les régimes publics), sans doute le plus problématique puisqu'aucune réforme n'y a encore eu lieu.

Pour les seuls régimes de fonctionnaires, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité annonce, toujours dans l'hypothèse « pédagogique » d'un taux de chômage de 4,5 %, des déficits de l'ordre de 5.000 milliards de francs entre 2020 et 2040.

Déficits cumulés des régimes de fonctionnaires

(2020/2040)

en milliards de francs

	2020	2025	2030	2035	2040
Fonction publique Etat	- 120	- 740	- 1.470	- 2.350	- 3.380
Fonction publique Etat, collectivités locales et hôpitaux	- 170	- 1.050	- 2.090	- 3.330	- 4.780

Source : d'après le ministère de l'Emploi et de la Solidarité

En outre, ces calculs n'incluent pas les régimes « dits spéciaux » d'un certain nombre d'entreprises publiques (SNCF, RATP, Charbonnages de France, etc.) qui, à l'instar des régimes de la fonction publique, ne se sont pas réformés et sont, de ce fait, destinés à connaître des déficits importants dans les prochaines années.

A la lumière de ces masses financières, la somme de 1.000 milliards annoncée au fonds de réserve apparaît peu conséquente.

La ministre de l'Emploi et de la Solidarité ajoute néanmoins *« comme l'a annoncé le Premier ministre, les autres régimes de base de l'assurance vieillesse pourront le devenir (éligibles au fonds) après intervention de leur réforme »*¹.

¹ *Source : réponse au questionnaire précité.*

2. Sans valeur juridique réelle, l'exclusion du fonds des régimes publics a pour objet de les inciter à se réformer

a) Le débat entre ministères

L'ouverture du fonds aux régimes publics est l'un des sujets les plus âpres du dialogue entre le ministère de l'Economie, des Finances et le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Une note de la Direction de la Prévision en date du 21 janvier 2000 résume l'état de ce débat :

« Le champ du fonds peut rester circonscrit au périmètre législatif actuel (régime général et alignés) ou s'étendre à tous les régimes de base. Le cabinet du ministre de l'Emploi et de la Solidarité sera sans doute favorable à la première option, en arguant du fait qu'il est prévu de verser l'excédent de la CNAV au fonds et que les partenaires sociaux s'inquiéteraient que cette ressource puisse profiter à tous les régimes. »

Et la note de poursuivre : *« Mais le fait qu'on alimente le fonds par des ressources « universelles » (prélèvement sur les revenus du capital, ressources du FSV, caisses d'épargne, voire excédents potentiels des branches maladie ou famille) plaide plutôt pour la seconde solution ».*

Pour le ministère de l'Economie et des Finances, la nature des ressources du fonds de réserve, étant universelle, entraîne l'ouverture du bénéfice de ce fonds à tous les régimes de base : l'équité et la constitutionnalité juridique du fonds sont à ce prix.

La question soulevée est sérieuse : est-il juridiquement possible et même simplement logique d'exclure d'un fonds financé largement par l'impôt une part importante des Français ? La réponse est négative.

b) Un principe consensuel mais dénué de véritable portée juridique : le fonds doit être réservé aux régimes s'étant réformés

Selon le groupe de travail interministériel présidé par M. Olivier Davanne, le 2 février 2000 *« un principe général est que le bénéfice du fonds semble devoir être réservé aux régimes s'étant réformés ».*

En outre, selon le compte rendu des débats de ce même groupe¹, *« la Direction de la Sécurité sociale indique que si les régimes publics devaient devenir bénéficiaires du fonds avec un certain décalage temporel, il serait*

¹ Groupe interministériel présidé par M. Olivier Davanne.

nécessaire que les sommes précédemment encaissées par le fonds restent cantonnées au bénéfice du régime général et des régimes alignés ».

Une telle proposition aboutit à introduire un « coût » au temps passé. En effet, plus ces régimes tardent à se réformer, moins la partie du fonds de réserve dont ils pourront être bénéficiaires sera importante.

Il ne semble pas que cette condition n'ait jamais fait l'objet d'un débat avec les partenaires sociaux représentant ces régimes.

Toutefois, au regard des arguments avancés par le ministère de l'Economie et des Finances, à savoir l'inéquité et surtout l'inconstitutionnalité à réserver un fonds abondé par des ressources universelles à quelques régimes, ces restrictions « pédagogiques » ou « incitatives » à la réforme des régimes publics ne sauraient présenter de portée crédible.

En revanche, une question essentielle est laissée de côté par le Premier ministre : si les régimes publics ne peuvent être écartés du fonds, quelles ressources viendront compléter celui-ci afin qu'il demeure en mesure de jouer le rôle de « lissage » que le Gouvernement prétend lui assigner ?

C. DES HYPOTHÈSES QUI SUPPOSENT UNE DÉGRADATION DU NIVEAU DE VIE DES PERSONNES ÂGÉES

1. Des indexations qui ne sont pas favorables au niveau de vie des retraités et des titulaires du minimum vieillesse

a) Les pensions de retraite

L'équilibre des projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre repose sur une évolution des pensions de retraite sur les prix.

Cette mesure que le candidat Lionel Jospin dénonçait auprès du Président de l'Union française des retraités par une lettre en date du 27 mai 1997, promettant alors « *l'alignement de l'évolution des pensions de retraites sur celle des salaires* » permet d'afficher des excédents plus élevés de la CNAVTS sur la période 2000-2007, dont le Gouvernement attend 100 milliards de francs pour le fonds de réserve, puis de réduire ensuite le montant des déficits à couvrir.

Cette projection n'est pas neutre pour les retraités. Comme le constate M. Patrick Artus¹, directeur des Etudes de la Caisse des dépôts et consignations, « *la non-indexation des retraites sur l'évolution des salaires*

¹ Patrick Artus, « *Retraites : sortons de la confusion* », *La Tribune*, 28 février 2001.

réels des actifs, qui prive les retraités de l'accroissement tendanciel de la productivité du travail, n'est pas tenable ».

Ainsi, les retraités dont les pensions sont indexées sur ces seuls prix voient leur pouvoir d'achat stagner alors que le pouvoir d'achat des actifs augmente de cet accroissement tendanciel de la productivité du travail.

Sur le temps d'une retraite, qui dépasse à présent en moyenne une dizaine d'années, le pouvoir d'achat de la pension se dégrade par rapport au pouvoir d'achat des actifs.

b) Le minimum vieillesse

Ce minimum social est destiné aux personnes âgées dont les revenus sont faibles ou inexistant¹.

Le minimum vieillesse constitue environ la moitié des dépenses « Allocations et majorations » des comptes du Fonds de solidarité vieillesse (18,7 milliards en 1999).

A terme, le minimum vieillesse sera la dépense essentielle de cette partie du fonds de solidarité vieillesse².

Le Gouvernement fonde ses espoirs d'excédents des comptes du FSV sur la baisse du nombre de titulaires du minimum vieillesse.

Comme le rappelle le communiqué de presse du ministère de l'Emploi et de la Solidarité³, « *les excédents du FSV, qui constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraités, résultent des dynamiques structurelles des recettes (CSG pour l'essentiel, qui bénéficie de la croissance économique) et des dépenses notamment minimum vieillesse* ».

Cette réponse, qui omet habilement le changement de périmètre des missions du FSV, met le doigt sur un point important. Comme le confirme le FSV⁴ lui-même « *les dépenses du minimum vieillesse (...) baissent de 5,5 % l'an entre 2001 et 2005, puis de 5 % l'an entre 2006 et 2010 et remontent d'un demi-point à chaque période de cinq ans (après 2010)* ».

Si le nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse diminue, les économies qui peuvent être réalisées gonflent les excédents mobilisables. Toutefois ceux-ci dépendent encore d'un autre facteur : quelle sera la revalorisation annuelle de ce minimum social ?

¹ Inférieur à 44.914 francs annuel au 1^{er} janvier 2001.

² En raison du transfert à la CNAF des majorations de pension pour enfants, cf. III-B-3.

³ 26 mars 2001 « Financement du fonds de réserve des retraités ».

⁴ FSV, Conseil d'administration du 14 décembre 2000, point 12.2.

Une simple indexation sur les prix pose la question du pouvoir d'achat du minimum vieillesse : cette indexation exclut les bénéficiaires de ce minimum de l'accroissement tendanciel de la productivité. Et une telle conséquence se pose avec une acuité accrue pour les titulaires de revenus déjà très modestes...

Les administrations ont entretenu un débat fluctuant entre indexation sur l'indice des prix (ministère de l'Economie et des Finances) et revalorisation sur les prix majorés de 1 % (groupe de travail interministériel précité).

Les conséquences de chacune de ces indexations sont décrites par la Direction de la Prévision dans une note du 21 janvier 2000 « *Le scénario utilisé par le groupe de travail interministériel et présenté ici retient une évolution plus dynamique du minimum vieillesse, en revalorisant la prestation au-delà de l'inflation ; le cumul des excédents du FSV en 2020 est ainsi de 284 milliards de francs (hors intérêts) contre 375 milliards de francs* ».

Force est de constater qu'une évolution « *plus dynamique* » du minimum vieillesse n'est pas cohérente avec le plan de financement établi en mars 2000 qui fait apparaître un cumul des excédents du FSV versés au fonds de réserve de 310 milliards de francs (hors intérêts) (*voir ci-après*).

2. La gestion par « coup de pouce » dégrade fortement les projections et rend impossible la lisibilité nécessaire à la gestion du fonds

La loi du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraites et à la sauvegarde de la protection sociale a modifié les modalités de revalorisation des pensions. Ce mécanisme mis en place en 1993 était provisoire et ne prenait effet en 1994 que pour une durée de cinq ans. Un nouveau régime d'indexation des pensions devait donc être décidé en 1999.

L'hypothèse sur laquelle se fonde le Premier ministre le 21 mars 2000 pour tracer les perspectives d'un fonds de réserve destiné à garantir la pérennité des régimes de retraite est celle d'une indexation des pensions sur les prix.

Le Gouvernement n'inscrit pas pour autant ce principe dans la loi¹.

Bien au contraire, dès septembre 2000, il annonce une revalorisation des pensions supérieure aux prix. Cette revalorisation s'est également appliquée au minimum vieillesse.

¹ Cf. Alain Vasselle, *rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001*, n° 67 (2000-2001), tome III, assurance vieillesse, p. 39.

Dès lors, le plan de financement du fonds de réserve n'est plus tenu. Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision rappelle que « *la revalorisation des pensions* » figure parmi les « *incertitudes importantes* » pesant « *sur les sommes qui pourront être in fine accumulées au sein du fonds de réserve* ».

La note poursuit en indiquant que « *par rapport aux montants prévus dans les annonces du Premier ministre du 21 mars 2000 (...) les montants des excédents de la CNAV versés au fonds de réserve seraient moindres sur toute la période 2001-2004, d'environ 20 milliards de francs en cumulé. Cela est dû en partie à des revalorisations récentes des pensions supérieures à celles qui avaient été retenues dans les projections sous-jacentes aux annonces du Premier ministre* ».

Et la note d'insister : « *le facteur essentiel est en fait le rythme de revalorisation des pensions : si les pensions évoluent plus vite que les prix, le montant des « excédents » attribuable au fonds de réserve diminuera de manière conséquente* ».

Le Gouvernement pratique ainsi un double langage qui consiste à rassurer, sans prendre à bras le corps la question de la réforme des régimes, en minorant les déficits sur le long terme par des indexations sévères, qui sont immédiatement contredites par des revalorisations destinées à faire « *participer les retraités aux fruits de la croissance* ».

III. LE FINANCEMENT EXSANGUE

Le Premier ministre, dans sa déclaration¹ du 21 mars 2000, a justifié la création du fonds de réserve « *par la volonté de préparer l'avenir* ».

Cet objectif ne pouvait à l'évidence être atteint par le seul versement initial constitué par un produit de 2 milliards de francs de C3S en 1999.

Aussi, le Premier ministre a-t-il présenté « *un objectif ambitieux mais réaliste : accumuler 1.000 milliards de francs en 2020* ».

Pour parvenir à ce montant, le Premier ministre entend mobiliser les ressources suivantes :

Ressources	Cumul Flux annuels
Excédents CNAV	100
Excédents C3S et FSV	400
Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine	150
Produits des parts sociales Caisse Epargne + versement CDC	20
Sous-total	670
Produits Financiers	330
Total estimé en 2020	1.000

Source : Premier ministre, 21 mars 2000, documents de presse.

Les excédents de C3S et du FSV représentent à eux seuls 60 % des ressources affectées du fonds de réserve (hors produits financiers).

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité le reconnaît bien volontiers : « *les excédents du fonds de solidarité vieillesse (...) constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraites* »².

Constitué pour moitié par les « excédents vieillesse » (FSV, C3S, CNAV), voire pour les trois quarts si l'on prend en compte les produits financiers que ces sommes portées au fonds doivent produire, le fonds de réserve se trouve donc affecté par toute mesure modifiant les missions ou les finances de la CNAV, du FSV ainsi que la répartition de C3S.

¹ Déclaration précitée.

² Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, communiqué de presse du 26 mars 2001.

Ainsi que l'observe le ministère : « *Le chiffrage est principalement fragilisé par la difficulté de projeter les dépenses de solidarité prises en charge par le FSV et par l'absence de financement du déficit du fonds d'allégement de charges (NB : c'est-à-dire le FOREC) ».*

Ou encore, comme le souligne le Conseil d'orientation des retraites lors de sa séance du 27 septembre 2000, « *les ressources actuelles d'alimentation du fonds restent incertaines et trop aléatoires car reposant pour l'essentiel sur des hypothèses d'excédents tributaires soit de la croissance économique, soit de choix gouvernementaux ».*

En proie à un « effet de dominos » à chaque fois que le Gouvernement modifie le périmètre du FSV, revalorise les pensions de retraite au-delà des prix, le fonds de réserve est-il en mesure de rassembler ces « mille milliards de francs » en 2020 ?

Par ailleurs, ces « mille milliards de francs » annoncés proviendront-ils bien des sources de financements annoncées par le Premier ministre le 21 mars 2000 ?

Si de très fortes incertitudes pèsent aujourd'hui sur la première question, il est en revanche possible dès aujourd'hui de répondre par la négative à la seconde.

A. LE RETARD DANS LE PLAN DE FINANCEMENT : LES ENGAGEMENTS NON TENUS

1. Le flou initial

Le Gouvernement, qui s'est engagé sur la somme de 1.000 milliards de francs à terme, est demeuré extrêmement flou sur l'échéancier des versements.

Tout au plus s'est-il contenté d'indiquer qu'à la fin 2000 les ressources du fonds pourraient atteindre « *un objectif de 20 à 25 milliards de francs* ».

Un plan de financement sur 20 ans a également été divulgué, sans qu'il soit communiqué des objectifs année par année.

Estimation du total des ressources

(en milliards de francs)

2000	2005	2010	2015	2020
20	170	400	670	1.000

Source : Premier ministre, document de presse 21 mars 2000

Sur la période 2000-2005, le fonds devrait accumuler 170 milliards de francs, soit un total annuel compris entre 30 et 40 milliards de francs, selon que l'année 2005 soit ou non incluse dans cet intervalle.

2. Le financement du fonds de réserve structurellement inférieur aux prévisions

Le Conseil d'orientation des retraites a été institué par le Gouvernement afin d'« *apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme des régimes* »¹.

Se saisissant de la question du fonds de réserve le 27 septembre 2000, le Conseil d'orientation des retraites déclarait « *à raison d'un abondement annuel de 30 à 35 milliards de francs et partant d'une hypothèse d'un taux de rendement des placements de 4 %, les réserves cumulées atteindront 1.000 milliards de francs en 2020* ».

Ce plan de marche aujourd'hui apparaît compromis.

a) Des chiffres éloquentes

A partir des annonces du Premier ministre du 21 mars 2000, il est possible de reconstituer en linéaire sur les exercices 2000-2005 les sommes devant abonder le fonds de réserve.

La question de l'intervalle à retenir est laissée en suspens. Cette interrogation de prime abord anodine soulève pourtant en soi une difficulté statistique : les 170 milliards de francs seront-ils atteints début 2005 ou fin 2005². De cette réponse dépend une année de versement. En l'absence de précision, force est de considérer deux hypothèses.

¹ Lionel Jospin, 29 mai 2000, Discours d'installation du Conseil d'orientation des retraites.

² La même question se pose pour l'échéance de 2020 : s'agit-il de début ou de fin 2020 ?

Plan de financement du fonds de réserve 2000-2005
Objectif atteint fin 2005

en milliards de francs

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Premier ministre 21 mars 2000	20,0	50,0	80,0	120,0	150,0	170,0
Conseil Orientation des retraites	32,5	65,0	97,5	130,0	162,5	195,0
Loi de financement Sécurité sociale 2001	23,2	55,0				
Ministère Emploi et Solidarité 26 mars 2001	20,0	40,0	65,0			
FSV ¹	20,7	38,7				

Source : commission des Affaires sociales

Objectif atteint début 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	
Premier ministre 21 mars 2000	20,0	57,5	95,0	132,5	170,0	
Conseil Orientation des retraites	32,5	65,0	97,5	130,0	162,5	
Loi de financement Sécurité sociale 2001	23,2	55,0				
Ministère Emploi et Solidarité 27 mars 2001	20,0	40,0	65,0			
FSV ²	20,7	38,7				

Source : commission des Affaires sociales

Selon les deux interprétations retenues, en l'état actuel des choses, un déficit de ressources du fonds de réserve sera constaté au 31 décembre 2001.

A cette date, par rapport aux abondements jugés nécessaires par le Conseil d'orientation des retraites, le retard approche les 30 milliards de francs. L'écart entre les prévisions du Gouvernement, selon l'hypothèse retenue, oscille entre 12 et 20 milliards de francs (cf. tableau).

b) Des réponses trahissant l'attitude du Gouvernement à l'égard du fonds

Dans un communiqué de presse², la ministre de l'Emploi et de la Solidarité déclare « (...) ce scénario correspond à environ 40 milliards de francs de réserve cumulés fin 2001 et 65 milliards de francs fin 2002 ; rien ne permet de penser que ces objectifs ne seront pas atteints ».

Renonçant ainsi à l'objectif affiché en loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 (soit 55 milliards de francs), la ministre n'en affiche pas moins de nouvelles projections pour 2002 : 65 milliards de francs.

¹ Source : réponse du FSV au questionnaire de votre rapporteur, cf. annexe.

² Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, 26 mars 2001 « financement du Fonds de réserve ».

Cette estimation de 65 milliards pour trois années (2000-2001-2002) représente, en linéaire, des flux de ressources de l'ordre de 20 ou 21 milliards de francs par an. Ces montants sont de 10 à 15 milliards de francs inférieurs aux exigences posées par le COR. Au début 2005, sur la base de ces flux, le fonds aurait encaissé 100 milliards de francs et fin 2005, 120 milliards de francs. Même en étirant les intervalles au maximum (six années d'abondement : 2000-2005) le Gouvernement n'atteint pas les 170 milliards de francs (retard entre 50 et 70 milliards de francs).

Certes, il est tentant de prétendre, comme ne manquera pas de le faire le Gouvernement, qu'un décalage au démarrage n'est pas significatif dès lors que l'objectif se situe dans le long terme.

Un tel raisonnement fait d'abord peu de cas du principe sur lequel repose un fonds de réserve, c'est-à-dire l'accumulation de produits financiers. De fait, ceux-ci doivent représenter le tiers des actifs du fonds en 2020.

Aussi le respect scrupuleux d'un échéancier est-il fondamental car le retard ne se rattrape jamais.

Est-il convenable ensuite que le Gouvernement obère les marges de manoeuvre financière de ses successeurs en renvoyant sur ceux-ci les efforts qu'il n'a pas faits ? A ce titre, une telle question est paradoxale puisque le Gouvernement crée un fonds ayant pour objet de répartir équitablement sur plusieurs générations la charge des retraites, alors que lui-même repousse à plus tard la charge de l'abonder !

Enfin, la nature même des ressources du fonds de réserve et la conjoncture économique rendent extrêmement peu crédible le rattrapage de ce retard. En effet, le Gouvernement a abondé le fonds avec des ressources exceptionnelles (don de la CDC, parts sociales de Caisse d'épargne) et les excédents de la CNAVTS gonflés par le niveau exceptionnel de la croissance et une situation démographique favorable mais transitoire.

D'ici quelques années, la CNAV va enregistrer des déficits croissants ; est-il crédible que le retard pris dans une conjoncture extrêmement propice à la constitution de réserves soit rattrapé dans une période de « vache maigre » ?

Au total, la crédibilité d'un fonds de réserve repose sur le respect quasi mécanique d'un plan de marche. Si la philosophie d'un tel fonds se limite à «mettre de côté quand on peut» alors il est sûr que d'autres priorités, d'autres urgences, d'autres besoins apparaîtront année après année et seront autant de bonnes raisons pour les gouvernements successifs de se sous traire à leurs obligations de garantir le long terme.

Avec une franchise brutale, la Direction de la Prévision dans une note du 17 février 2000 ne dit pas autre chose : « *Un des intérêts du fonds de*

réserve, en termes de gestion des finances publiques, est d'éviter que les excédents sociaux ne soient dilapidés en supplément de dépenses ».

De fait, les premiers mois du fonds de réserve des retraites illustre parfaitement la dérive que l'on pouvait craindre.

A peine séchée l'encre du plan de financement du 21 mars 2000, le Gouvernement s'est employé à ponctionner les ressources destinées à garantir l'avenir des retraites.

B. LES RESSOURCES DU FSV PONCTIONNÉES

1. Une pierre angulaire à la dimension mal définie

Dans les projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre le 21 mars 2000, les excédents du FSV sont appelés à jouer un rôle déterminant dans le financement du fonds.

Les notes communiquées par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité d'une part et le ministère de l'Economie et des Finances d'autre part, laissent perplexes sur la réelle cohérence de ce financement.

a) Un montant compris entre 300 et 350 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020

Le 1^{er} février 2000, le groupe de travail interministériel présidé par Olivier Davanne¹ concluait que les excédents du FSV représenteraient « 338 milliards de francs en cumulé sur la période 2000-2020 », mais que pour chiffrer ces excédents, l'hypothèse retenue était celle d'une indexation du minimum vieillesse sur l'indice des prix majorée de 1 %.

En effet, une revalorisation² moins favorable pouvait difficilement être considérée comme crédible.

Sachant que les excédents de C3S pourraient générer de l'ordre de 90 milliards de francs³, le total excédent FSV et excédent C3S dépasserait même légèrement les annonces du Premier ministre évaluées pour ces deux produits à 400 milliards de francs.

¹ Synthèse des travaux du groupe interadministratif sur le fonds de réserve, 1^{er} février 2000, note figurant parmi les documents remis par la Direction de la Prévision.

² Cf. II-C.

³ Direction de la Prévision, 21 janvier 2000, sous réserve qu'ils ne soient pas affectés au comblement des déficits de la CNAVTS, cf. III-F-2.

b) La disponibilité incertaine des excédents du FSV

Cette note¹ constate pourtant immédiatement que : « *la mobilisation de cet excédent ne semble pas poser de problèmes particuliers. La Direction de la Sécurité sociale estime cependant difficile de mettre en réserve plus des deux tiers de celui-ci* ».

Sur un montant d'excédents évalué à 338 milliards de francs, le montant mobilisable selon la Direction de la Sécurité sociale ne serait donc que de 225 milliards de francs.

Dans cette configuration d'une mobilisation de 225 milliards de francs d'excédents du FSV, les montants d'excédents FSV-C3S (315 milliards de francs) seraient significativement inférieurs aux annonces du Premier ministre du 21 mars 2000 (400 milliards de francs).

Quel montant de FSV-C3S disponible ?

	FSV	C3S	Total
Annonce Premier ministre du 21 mars 2000	-	-	400
Groupe de travail interministériel et Direction Sécurité sociale	225	90	315

Votre rapporteur ne disposant pas de la note du ministère de l'Emploi et de la Solidarité évoquée par le groupe de travail précité, les raisons lui restent inconnues pour lesquelles la Direction de la Sécurité sociale estime, contrairement à l'annonce du Premier ministre, que seuls deux tiers des excédents du FSV sont susceptibles d'être mobilisés pour abonder le fonds de réserve.

Trois hypothèses peuvent toutefois être avancées pour justifier cette position :

- le ministère de l'Emploi et de la Solidarité entend revaloriser le minimum vieillesse à un taux supérieur à l'hypothèse retenue par le groupe de travail (prix + 1 %) ;
- il prévoit d'affecter une partie des fonds du FSV à d'autres usages que la prise en charge des déficits des régimes de retraites de base ;
- il souhaite conserver une part de ces ressources pour couvrir partiellement les déficits que les régimes de retraites connaîtront avant 2020².

¹ Note précitée de la Direction de la Prévision se référant au groupe de travail interministériel.

² Cf. plus bas, III-F.

De ces trois hypothèses, la seconde est confirmée par les faits intervenus depuis le début de l'année 2000, sans exclure pourtant les deux autres...

2. L'utilisation des excédents du FSV à des usages alternatifs

« Les chiffres présentés supposent que les excédents soient parfaitement mobilisables pour le fonds et qu'en particulier aucun autre usage ne soit trouvé ou aucune autre dépense engagée. Il n'existe donc aucune certitude quant à la possibilité d'abonder effectivement le fonds de réserve par les excédents identifiés ci-dessus ».

Direction de la Prévision, note du 17 février 2000.

La raison d'être du fonds de réserve des retraites annoncée par la Direction de la Prévision doit être rappelée ici : le fonds de réserve doit empêcher que les excédents sociaux soient « dilapidés » en supplément de dépenses.

Pourtant, très rapidement, le Gouvernement va utiliser les ressources de la branche vieillesse pour le financement des mesures phares de sa législation, notamment pour le financement des trente-cinq heures.

En effet, la Direction de la Prévision, dans une note toute récente du 2 février 2001, rappelle que *« les principales incertitudes sur le montant des ressources qui seront affectées au fonds de réserve tiennent (...) aux excédents prévisionnels du FSV et de la C3S qui seront effectivement affectés au fonds de réserve pour les retraites. Ceux-ci devraient représenter 60 % des sommes attribuées au fonds de réserve selon les annonces du Premier ministre. Or ces excédents semblent gagés en grande partie, car ils pourraient également servir au remboursement pour le compte de l'Etat des sommes dues au titre du contentieux AGIRC/ARRCO, à financer le FOREC¹, le BAPSA ou les dépenses liées à la modernisation de la prise en charge de la dépendance des personnes âgées... ».*

Ce triptyque constitué par le financement des trente-cinq heures, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la dette AGIRC-ARRCO, répond à la question posée ici précédemment. La totalité des excédents du FSV ne peut être mobilisée car une grande partie de ces excédents prévisionnels sont destinés à d'autres fins.

¹ Fonds de financement des trente-cinq heures.

a) Le financement des trente-cinq heures : du constat à l'évaluation

Les fortes critiques lancées par les rapporteurs de la commission des Affaires sociales du Sénat contre les « tuyauteries » de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 sont étayées par les constats de l'administration.

(1) Le constat

Dans une note du 9 mai 2000, soit moins de deux mois après la déclaration du Premier ministre, la Direction de la Sécurité sociale constate : « *le résultat du FSV dans les années à venir dépend largement de la part du financement du FOREC mise à la charge du FSV* ».

La Direction de la Prévision constate pour sa part dans une note en date du 2 février 2001 que, parmi les incertitudes les plus importantes pesant sur les sommes qui pourront être *in fine* accumulées au sein du fonds de réserve, figure « *la captation des excédents de la CNAV et du FSV à d'autres fins* » et notamment « *le FOREC* ».

La recommandation de sanctuarisation des excédents sociaux n'est pas suivie. Les fonds devant servir à la sauvegarde des retraites par répartition sont consommés pour financer la réduction du temps de travail.

Le 21 mars 2000, le Premier ministre indiquait¹ : « *Dans ma déclaration de politique générale devant le Parlement, le 19 juin 1997, j'ai affirmé la volonté de défendre les retraites des Français, et pour cela, de garantir les régimes par répartition* ».

Le détournement des fonds de la branche vieillesse constitue une singulière façon de garantir les retraites par répartition.

(2) L'évaluation

L'évaluation de ce détournement au profit des trente-cinq heures doit être reconstituée.

• **Les indices donnés par l'administration**

Le 21 janvier 2000, une note de la Direction de la Prévision indique « *le FSV participe à hauteur de 5,5 milliards de francs à la RTT en 2000 et sa contribution atteint 12 milliards de francs en 2002. A partir de cette date, il reverse en effet l'ensemble de ses droits alcools. A l'horizon 2020, le FSV a donc contribué pour 244 milliards de francs au financement de la RTT, montant cumulé hors intérêt* ».

¹ Déclaration précitée.

Le transfert des droits sur les alcools est ainsi identifié comme une perte de 244 milliards de francs à l'horizon 2020.

La même note ajoute « *dans l'hypothèse où la part de RTT prise en charge par l'Etat reste stable sur toute la période, il conviendra de trouver d'autres sources de financement pour un montant de 135 milliards de francs en 2020, montant cumulé hors intérêt* ».

Votre rapporteur interprète cette nouvelle constatation ainsi : si la part des dépenses de trente-cinq heures prise en charge par le budget de l'Etat n'augmente pas, la part du financement des trente-cinq heures prise en charge par le FSV devra augmenter, creusant un nouveau manque à percevoir pour le fonds de réserve de 135 milliards de francs en 2020.

Cette constatation, faite début 2000 par la Direction de la Prévision, c'est-à-dire en amont des cadrages de la loi de financement pour 2001, identifie une perte de 135 milliards de francs sur dix-neuf ans (2001-2020).

La loi de financement pour 2001 va dans le sens de cette interprétation.

• **La participation du FSV au financement des 35 heures**

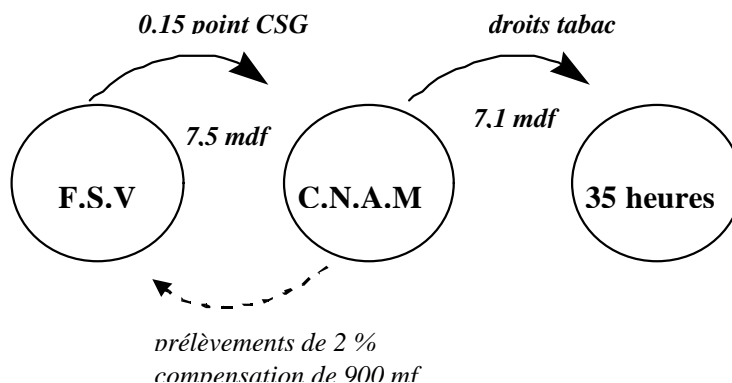
L'énigme des 135 milliards de francs

Ayant identifié un nouveau besoin de financement pour les trente-cinq heures, le Gouvernement procède à un montage financier permettant de le combler.

Comme le démontre le schéma suivant et via la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), le Gouvernement transfère une part de CSG affectée au FSV vers le FOREC.

Cette part de CSG (0,15 point, soit 7,5 milliards de francs en 2001), compense le produit des droits tabacs (7,1 milliards de francs) que la CNAM cède en même temps au financement des trente-cinq heures.

Ponction de CSG sur le FSV : la CNAM joue le rôle de « société écran »



Source : commission des Affaires sociales

Or, sur la période 2001-2020, le prélèvement de 7,1 milliards de francs par an pendant 19 ans aboutit exactement à la somme de 135 milliards de francs, soit le besoin de financement identifié par le ministère des Finances.

Il était certes difficile d'afficher politiquement, après le détournement des droits alcools, une nouvelle ponction directe sur le FSV. Ainsi, par l'entremise de la CNAM, branche structurellement déficitaire et par là incapable d'une telle contribution sur ses ressources, le FSV devait assurer à partir de 2001 une tranche supplémentaire du financement des trente-cinq heures.

• Cumul de prélèvement

Retracer l'ensemble des ponctions dues au financement des trente-cinq heures suppose un calcul supplémentaire.

L'absence d'indication sur le dynamisme annuel du produit sur les alcools oblige à retenir l'évaluation du ministère des Finances, soit 244 milliards de francs sur la période 2000-2020.

En revanche, comme le confirme la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹, la CSG qui « bénéficie de la croissance économique » est une ressource dynamique... La confiscation est donc elle aussi dynamique !

Le FSV², s'appuyant sur des hypothèses pourtant moins favorables que le Gouvernement, estime à 2% la croissance annuelle de la CSG qui lui est affectée, sur la période 2001-2020.

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001 : financement du fonds de réserve des retraites.

² Source FSV, documents examinés par le conseil d'administration du FSV le 14 décembre 2000.

Sous cette hypothèse, le prélèvement de 7 milliards de francs doit croître de 2 % chaque année.

On peut donc estimer à 167 milliards et non à 135 milliards de francs, sur la période 2001-2020, le montant de CSG retiré au FSV et donc au fonds de réserve.

**Prélèvement sur le FSV
au titre du financement des trente-cinq heures**

en milliards de francs

Droits alcools	- 244*
Part de CSG	- 167
Total	- 411

Source : commission des Affaires sociales

*Source : * Direction de la Prévision*

Les différentes estimations des excédents du FSV

Dans deux notes différentes, les 14 et 21 janvier 2000, la Direction de la Prévision évalue des excédents du FSV successivement à 411 et 375 milliards de francs.

Votre rapporteur, pour sa part, a souhaité se rapprocher de l'évaluation la plus crédible et la plus récente de l'état des excédents du FSV.

En effet, le 14 décembre 2000, le FSV examinait des projections à long terme du fonds de réserve.

Ces projections, établies par le fonds lui-même, retenaient les hypothèses suivantes:

- un scénario comparable au scénario 2 du rapport Charpin (taux de chômage ramené à 6 %) ;
- le périmètre du FSV était actualisé en fonction de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 en instance de promulgation et inclut les transferts au profit du FOREC, la reprise de la dette AGIRC-ARRCO ainsi que la captation des excédents de la CNAF ;
- il n'inclut pas en revanche la ponction CSG en faveur de l'APA annoncée qu'en mars 2001.

Ainsi, en prenant en compte cette dernière ponction, les excédents disponibles selon le FSV seraient évalués aujourd'hui à 207 milliards de francs à l'horizon 2020.

Votre rapporteur a considéré que l'ensemble des excédents du FSV sont affectés au fonds de réserve, ainsi que l'article L-135-6 du code de la sécurité sociale en dispose, et comme le laisse entendre la déclaration du Premier ministre.

En conséquence, et selon cette convention, le montant des excédents prévisionnels du FSV serait composé des 400 milliards annoncés et minoré du produit anticipé de C3S (90 milliards), soit 310 milliards de francs à l'horizon 2020.

C'est à cet excédent que votre rapporteur applique les différentes mesures affectant le FSV (montant des prélèvements partiellement annoncés par les CNAF).

Mais les ponctions sur les excédents du FSV ne s'arrêtent pas à la seule question des trente-cinq heures.

b) L'allocation personnalisée d'autonomie : une menace supplémentaire

Lors de sa conférence de presse le 13 février 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a annoncé la mise en place d'une allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée à se substituer à l'actuelle prestation spécifique dépendance (PSD).

Le document remis à la presse le 13 février prévoit un financement « de 5 milliards de francs environ par l'affectation d'un point de CSG actuellement affectée à la sécurité sociale (FSV) »¹.

Cette mesure nouvelle, dont le financement est dénoncé comme « un détournement de l'objet social du FSV² », va ponctionner de 5 milliards de francs en 2002 les recettes du FSV.

Ce prélèvement de CSG au profit du nouveau fonds « *ad hoc* » créé pour centraliser les ressources destinées à financer l'APA, augmentera à un rythme de 2 % par an³.

Par ailleurs, le Gouvernement reconnaît lui-même⁴ que « *le coût en régime de croisière de la prestation devrait atteindre environ 23 milliards de francs* », soit 4 à 5 milliards de plus que ce que le schéma financier actuel prévoit.

Il ajoute qu'« *un bilan financier sera effectué fin 2003 pour adapter, le cas échéant, les modalités de financement les années suivantes en fonction de l'évolution des dépenses* ».

Comme la délégation CGT-FO le dénonce avec vigueur « *les perspectives de financement au-delà de 2003 pourraient rendre les régimes de retraite et le FSV premiers contributeurs du financement de l'allocation.* »⁵

Etant donné les perspectives des régimes de retraite, en réalité seul le FSV serait en mesure d'assumer le financement de l'APA pour une nouvelle tranche de 5 milliards de francs.

Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision s'inquiétait de la propension du Gouvernement à affecter la même ressource à

¹ Document de presse, présentation de l'allocation personnalisée d'autonomie.

² Conseil d'administration de la CNAV, 1^{er} mars 2001, délégation des employeurs.

³ Même hypothèse de croissance de CSG selon le FSV.

⁴ Dossier de presse APA, 13 février 2001.

⁵ Conseil d'administration de la CNAVTS, 1^{er} mars 2001.

plusieurs dépenses, en constatant que les « *excédents prévisionnels du FSV et de la C3S qui seront effectivement affectés au fonds de réserve (...) semblent gagés en grande partie* ».

Dans le dossier de presse précité, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité justifie sa ponction sur le FSV en ces termes :

« L'affectation d'une partie des ressources du FSV au financement de l'APA obéit à la prise en compte de l'évolution des besoins sociaux : le FSV a été créé pour assurer le financement des avantages de retraite relevant de la solidarité. Ces derniers sont aujourd'hui peu dynamiques, du fait de l'amélioration de la situation des personnes âgées. Ainsi, chaque année, le niveau des allocataires du minimum vieillesse diminue. »

Cette justification est identique à l'argument avancé par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité¹, afin de rassurer sur la capacité du FSV à enregistrer les excédents nécessaires à l'alimentation du fonds de réserve.

« Les excédents du FSV, qui constituent la première source de financement du fonds de réserve des retraites, résultent des dynamiques structurellement différentes des recettes (CSG pour l'essentiel, qui bénéficie de la croissance économique) et des dépenses (notamment minimum vieillesse dont le nombre d'allocataires diminue régulièrement) ».

Si le FSV est amené à dégager des excédents du fait de la diminution du nombre des allocataires du minimum vieillesse², ces excédents ne sont toutefois pas multipliables à l'infini, contrairement à ce que suggère la rhétorique du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

¹ Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, communiqué de presse du 26 mars 2001.

² Cf. II-C-1.b.

Le manque à gagner des intérêts financiers

Le 21 janvier 2000, une note de la Direction de la Prévision indique que « *le FSV participe à la hauteur de 5,5 milliards de francs à la RTT en 2000 et sa contribution atteint 12 milliards de francs en 2002. A partir de cette date, il reverse en effet l'ensemble de ses droits alcools. A l'horizon 2020, le FSV a donc contribué pour 244 milliards de francs au financement de la RTT, montant cumulé hors intérêt* ».

S'agissant d'un fonds dont l'objet même est d'accumuler des produits financiers pendant une période d'au moins vingt ans, votre rapporteur a souhaité estimer le manque à gagner en de tels produits financiers qu'entraîne la disparition des flux des ressources qui auraient dû abonder le fonds.

Plusieurs méthodes sont techniquement possibles pour calculer ces produits financiers sur la période 2000-2020.

Mais, afin d'éviter toute contestation, votre rapporteur retiendra ici un calcul très simple qui s'appuie sur les projections du Gouvernement.

Dans son annonce du 21 mars 2000, le Premier ministre propose un plan de financement fondé sur 670 milliards de francs qui doivent générer eux même 330 milliards de produits financiers.

Selon cette hypothèse fondée sur un taux d'intérêt de 4 %, les flux de ressources génèrent un montant de produits financiers égal à la moitié de ces flux.

Ainsi, les sommes prélevées sur les excédents du fonds de solidarité vieillesse destinés au fonds de réserve auraient pu générer, sur le modèle du plan de financement Gouvernemental, des montants de cet ordre :

en milliards de francs

	Flux 2000-2020	Produits financiers 2020
Trente-cinq heures	- 411	- 205
APA	- 115	- 57
AGIRC-ARRCO	- 14	- 7
TOTAL	- 540	- 269

L'ampleur des masses financières concernées soit, au total près de 800 milliards de francs, montre l'impact considérable des décisions prises aujourd'hui par le Gouvernement.

c) La dette de l'Etat à l'égard des régimes de retraite AGIRC-ARRCO

Par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Gouvernement entendait faire prendre en charge sa dette ancienne à l'égard des régimes de retraite complémentaire AGIRC-ARRCO.

**Le règlement du contentieux des périodes Fonds national de l'emploi (FNE)
entre les régimes de retraite complémentaire et l'Etat.**

Un contentieux opposait depuis 1984 les régimes de retraite complémentaire ARRCO et AGIRC à l'Etat au sujet du financement des droits de retraite attribués par ces régimes, pour les périodes pendant lesquelles les salariés sont indemnisés au titre du Fonds national de l'emploi ou des autres allocations du régime de solidarité.

L'Etat s'était engagé en 1984 à rembourser à ces régimes la charge des allocations correspondant aux points attribués selon ces modalités.

Si l'inscription des points au profit des préretraités a bien été effectuée par les régimes, les factures adressées à l'Etat à ce titre étaient restées impayées.

Constatant l'absence de contribution de l'Etat, les partenaires sociaux avaient décidé, pour faire pression, de subordonner l'attribution de nouveaux droits à compter du 1^{er} juillet 1996 à son engagement explicite de les financer.

Depuis 1998, les rencontres s'étaient multipliées entre les représentants des régimes et le cabinet de Martine Aubry. Le 23 mars 2000, une convention conclue entre l'Etat, d'une part, l'ARRCO et l'AGIRC, d'autre part, précise les modalités de règlement du contentieux.

Le remboursement au titre des cotisations antérieures se monte à 2,025 milliards de francs en faveur de l'AGIRC et 7,425 milliards de francs en faveur de l'ARRCO. Par ailleurs, les pouvoirs publics prennent en charge, à partir du 1^{er} janvier 1999, 70 % des cotisations aux régimes complémentaires relatives aux périodes de préretraite ou de chômage, cotisations calculées sur la base du salaire de la dernière année d'activité.

La liquidation de la dette se fera sur plusieurs années, ce qui pose la question de son impact sur le FSV.

Malgré l'opposition du Sénat, le Gouvernement a maintenu ce montage qui soulage le budget de l'Etat mais qui alourdit les dépenses du FSV¹.

Si le Conseil constitutionnel a censuré cet article du projet de loi de financement, le Gouvernement l'a néanmoins réintroduit dans le projet de loi de modernisation sociale².

En sus des difficultés comptables qu'il présente³, l'adoption de ce dispositif aboutirait à transférer une charge de 14 milliards de francs au FSV sur la période, hors intérêts financiers (20 milliards de francs intérêts financiers compris).

¹ Cf. M. Alain Vasselle, rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, n° 67 (2000-2001), tome III, pages 42 et suivantes.

² Projet de loi de modernisation sociale, article 11 bis nouveau.

³ Cf. encadré: Les conséquences comptables de la prise en charge de la dette AGIRC, ARRCO pas le FSV.

**Les conséquences comptables de la prise en charge de la dette
AGIRC-ARRCO par le FSV**

Par une lettre en date du 30 novembre 2000, le directeur du FSV alertait le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sur les conséquences comptables de cette mise à la charge du fonds de la dette contractée par l'Etat envers les régimes AGIRC-ARRCO.

« J'ai l'honneur d'appeler votre attention sur les conséquences comptables de la prise en charge par le fonds de solidarité vieillesse des validations, pour la retraite complémentaire, des périodes de chômage et de préretraite indemnisées par l'Etat.

« L'article 22 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit en effet que le FSV finance, dans des conditions prévues par la convention du 23 mars 2000 entre l'Etat, d'une part, l'AGIRC et l'ARRCO, d'autre part :

« - les cotisations dues à compter du 1^{er} janvier 1999 au titre des périodes de perception de l'ASS, des PRP et des ASFNE ; la charge annuelle correspondante peut être estimée à 2,2 milliards de francs ;

« - le remboursement des sommes dues antérieurement au 1^{er} janvier 1999, pour la validation des périodes de perception de ces allocations ; le montant total de la dette est fixé, dans la convention du 23 mars 2000 précitée, à 9.450 millions de francs en 2000.

« En application de la convention conclue avec l'Etat, les régimes complémentaires ont procédé, dans leurs comptes de l'année 1999, à l'inscription au bilan de la créance au titre des exercices antérieurs à 1999 et ont intégré, dans leur compte de résultat 1999, les cotisations à recevoir au titre des périodes indemnisées au cours de cet exercice.

« Ainsi, au titre de chaque exercice postérieur à 1999, les régimes complémentaires seront amenés à constater dans leur compte de résultat un produit correspondant aux cotisations dues par le FSV au titre des périodes indemnisées au cours de l'exercice considéré.

« En conséquence, la constatation des créances des régimes complémentaires de retraite dans les comptes du FSV, selon des écritures « miroirs » à celles de l'AGIRC et de l'ARRCO, devrait amener notre établissement à constater, au titre de l'exercice 2000, une charge estimée à 13,3 milliards de francs.

« Ce montant correspond, d'une part, à la dette au titre des exercices antérieurs à 1999, soit 9,45 milliards de francs, minorée du versement de l'Etat de 0,65 milliard de francs intervenu à l'été 2000, et, d'autre part, aux cotisations dues par le FSV au titre des périodes indemnisées en 1999 et 2000, soit environ 4,5 milliards de francs.

« Pour les exercices postérieurs à l'année 2000, le FSV constaterait chaque année une charge correspondant aux validations des périodes d'ASS et de préretraite indemnisées au cours de l'exercice, selon des modalités similaires à celles d'ores et déjà appliquées pour la retraite de base.

« La constatation de ces dettes conduirait néanmoins à rendre négatifs les capitaux propres de la section de solidarité du FSV dès l'exercice 2000. En effet, les fonds propres de l'établissement s'élèvent, à fin 1999, à 8.637 millions de francs. Ils s'établiraient autour de - 4,3 milliards de francs à fin 2000 et de - 6 milliards de francs à fin 2001.

« L'obligation d'équilibre financier prévue à l'article L. 135-3 du code de la sécurité sociale ne serait plus remplie.

« Dans ce contexte, toute dotation de la section des opérations de solidarité du FSV au fonds de réserve devrait être écartée, dans l'attente de la reconstitution des capitaux propres de cette section.

« Dans la perspective du prochain conseil d'administration du FSV, qui devrait se tenir le 14 décembre 2000, je vous serais très obligé de me faire savoir si vous partagez cette analyse et, le cas échéant, vos précisions sur la traduction comptable des engagements pris par le FSV au titre de l'article 22 du PLFSS pour 2000.

« En effet, si cette interprétation des textes en vigueur se confirme, et en accord avec le président du conseil d'administration du fonds, je serais contraint de proposer au conseil d'administration de constater l'intégralité des créances des régimes complémentaires vis-à-vis du FSV.

« Sur les deux exercices 2000 et 2001, les créances des régimes complémentaires atteignent 15 milliards de francs.

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité pour sa part estime que l'article qui transfère à la charge du fonds cette dette, se contente de fixer un échéancier et, seules doivent être prises en compte, à ce titre, les sommes qui seront effectivement déboursées dans l'année.

La règle des droits constatés suppose que, soient imputées sur l'année « n » les charges dont la contrepartie est certaine, même si le décaissement intervient lors d'exercices ultérieurs.

La position du ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'est en conséquence pas tenable.

Les charges dues par l'Etat au titre des années antérieures à 1999 sont réelles et constatées. Comme le rappelle le directeur du FSV, les organismes AGIRC-ARRCO ont déjà inclus dans leurs comptes ces créances. Il n'y a donc pas de raison de prévoir un dispositif spécial aboutissant à introduire, dans des comptes en droits constatés, des éléments évalués selon le principe encaissement/décaissement, au rythme fixé par la convention.

Alors que l'article L. 135-3-4 du code de la sécurité sociale dispose que les recettes et les dépenses du fonds sont équilibrées, une telle interprétation a pour objet de contourner l'obligation d'équilibre du FSV et pour conséquence d'introduire un sérieux problème d'insincérité budgétaire.

Le fonds de réserve fait bien évidemment les frais de cette manipulation comptable comme l'indique le directeur.

3. Les excédents de la CNAF déjà annexés

Par les transferts évoqués précédemment (financement des trente-cinq heures et prise en charge de la dette de l'Etat AGIRC-ARRCO), **le Gouvernement a dégradé les comptes du FSV de plus de 540 milliards sur la période 2000-2020.**

Les comptes de ce dernier ne disposent d'ailleurs pas d'une telle somme puisque les excédents qu'ils étaient susceptibles de réaliser entre 2000 et 2020 étaient initialement estimés à un peu plus de 300 milliards de francs.

a) Une double ponction

Aussi, le Gouvernement a-t-il entrepris, dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, d'annexer au FSV les excédents de la branche famille selon deux mécanismes : transfert des charges et prélèvement sur recettes.

(1) 375 milliards de francs prélevés par l'affectation à la CNAF d'une charge induite

L'article 22 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 modifie tout d'abord le périmètre des interventions du FSV en confiant à la branche famille l'une des missions essentielles de ce fonds : la prise en charge des majorations de pension de retraite pour les assurés ayant élevé des enfants¹.

Cette charge de 17 milliards de francs en 2000, dépassant à terme les 20 milliards de francs par an, sera progressivement transférée à la CNAF, par tranche annuelle de 15 %, et allégera ainsi les comptes du FSV au détriment de la branche famille de 375 milliards de francs sur la période 2001-2020.

(2) 40 milliards de francs cédés par la CNAF au titre d'une perte de recettes

Malgré les premiers prélèvements réalisés à son profit sur la branche famille, l'équilibre des comptes du FSV à terme n'était pas rétabli.

Par cette même loi de financement, les 13 % du produit de la taxe de 2 % sur les revenus du capital que cette branche détenait encore sont transférés au FSV.

Un rapide calcul permet de déterminer l'étendue de la perte pour cette branche à l'horizon 2020.

Dans les projections sur lesquelles s'appuie le Premier ministre, la taxe de 2 % sur les revenus du capital est attribuée pour 50 % au fonds de réserve des retraites, pour lequel ces 50 % doivent générer un montant de 150 milliards de francs sur la période 2000-2020.

Ainsi, en reprenant les hypothèses du Premier ministre, 13 % de cette même taxe renfloueront le FSV de 39 milliards de francs sur la même période au détriment, encore une fois, de la branche famille.

¹ Cf. Jean-Louis Lorrain, *Financement de la sécurité sociale 2001, Tome II, Famille*, p. 25-26, rapport n° 67.

Produit de 2 % sur les revenus du capital 2001-2020

en milliards de francs

	Taux	Total cumulé
Part affectée au fonds de réserve par le Premier ministre	50 %	150
Part retirée à la CNAF pour équilibrer le FSV	13 %	39

Source : commission des Affaires sociales

Cette double ponction opérée par la branche famille apparaît totalement déraisonnable, notamment si on la compare aux prévisions d'excédents de cette branche.

En effet, selon une note de la Direction de la Prévision en date du 21 janvier 2000, elle estime ces excédents, sous l'hypothèse d'une croissance des prestations familiales calée sur le PIB, à 162 milliards de francs en cumulé en 2020.

Ce qui voudrait dire que les dépenses nouvelles mises à la charge de la branche famille et les prélèvements opérés sur ses recettes conduiraient à mettre cette branche en déficit.

Or chacun se souviendra que les difficultés financières de la branche, il y a moins de quatre ans, avaient conduit le Gouvernement à remettre en cause l'universalité des prestations familiales.

Le rapport annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998¹ indiquait ainsi « *le Gouvernement souhaite mettre davantage de justice dans les transferts financiers vers les familles, avec le souci d'une appréhension globale de la politique familiale et la volonté de restaurer l'équilibre financier, gravement compromis aujourd'hui, de la branche famille* ».

Aussi, les ponctions opérées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 non seulement privent la branche famille des moyens d'une politique ambitieuse -faut-il rappeler que les enfants nés aujourd'hui seront les cotisants de 2020-2040, période du choc démographique annoncée ?- mais encore risquent de servir de prétexte à des remises en cause fondamentales au titre de la restauration des équilibres « gravement compromis ».

¹ Rapport du Gouvernement sur les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier.

b) Un apport pourtant insuffisant

L'évolution du périmètre du FSV en loi de financement de la sécurité sociale laissait à ce fonds un léger déficit, de 10 milliards de francs.

**Transfert et compensation sur le FSV
en loi de financement de la sécurité sociale pour 2001**

en milliards de francs

Trente-cinq heures	411	Transfert à la CNAF de la charge des majorations de pensions	375
Dette AGIRC ARRCO	14	Part du produit de 2 % sur les revenus du capital précédemment affectée à la CNAV	40
Etat des prélèvements programmés fin 2000	425	Etat des compensations programmées fin 2000	415

Source : commission des Affaires sociales

Mais, ces transferts ne comprennent pas la partie de CSG cédée par le FSV au profit du nouveau fonds devant financer l'APA, telle qu'annoncée en mars 2001, et qui représente, sur la période 2001-2020, 115 milliards de francs.¹

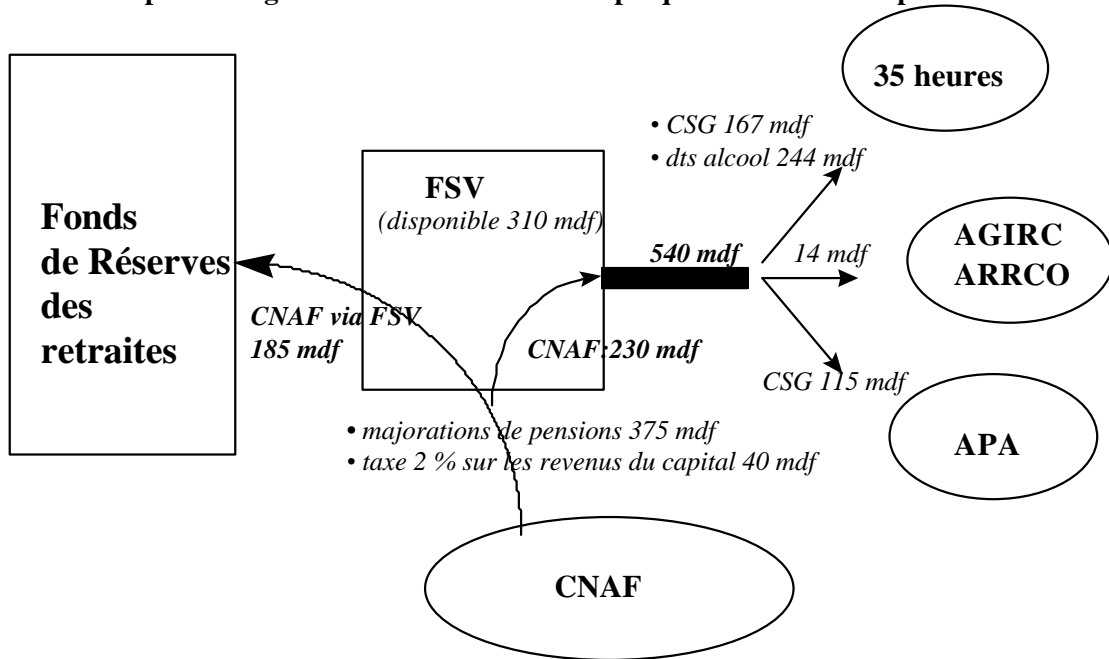
Transfert et compensation en mars 2001

Trente-cinq heures	411	Transfert majorations de pensions	375
Dette AGIRC-ARRCO	14	Part produit 2 %	40
APA	115		
Total prélèvement	540	Total compensation	415

Source : commission des Affaires sociales

¹ Cf. III-B-2-b.

Le FSV : pierre angulaire du financement ou plaque tournante des prélèvements ?

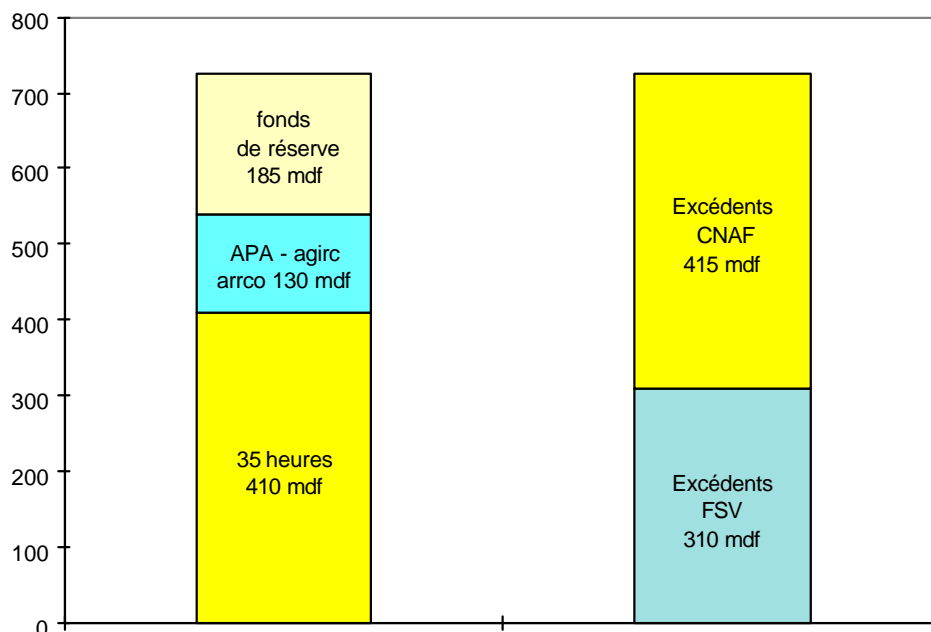


Source : commission des Affaires sociales

C'est donc désormais une illusion de prétendre que les excédents du FSV financent le fonds de réserve. Ces excédents (310 milliards de francs) ont été préemptés, et au-delà pour financer les trente-cinq heures.

Prélèvements et compensations : le fonds de réserve est perdant (cumulé 2020)

Montants en milliards de francs



Source : commission des Affaires sociales

Ces excédents de la branche famille mobilisés (415 milliards de francs) qui transitent désormais par le FSV :

- complètent ainsi le financement des trente-cinq heures (100 milliards de francs) ;
- financent l'APA et la dette AGIRC-ARRCO (130 milliards de francs) ;
- et, pour le solde, contribuent au fonds de réserve sous la rubrique « excédent du FSV ».

Ou encore, sur une masse d'excédents de 725 milliards de francs, constitués majoritairement par les excédents de la CNAF intégrés au FSV, 185 milliards de francs, soit environ le quart, aboutissent en définitive au fonds de réserve pour les retraites.

Les pertes en ligne dans l'usine à gaz sont si élevées qu'à l'évidence la finalité première de cette tuyauterie ne peut être d'abonder le fonds de réserve.

C. LES EXCÉDENTS DE LA CNAVTS ENTAMÉS

Dans le plan de financement annoncé par le Premier ministre le 21 mars 2000, les excédents du régime général d'assurance vieillesse (CNAV) tiennent également une place significative.

Ce plan prévoit en effet que d'ici 2020, la CNAV doit verser 100 milliards de francs d'excédents au fonds de réserve.

Ce montant correspond à 15 % des ressources du fonds (hors produits financiers).

En effet, la CNAV sera en déficit d'ici 2009. Les 100 milliards de francs auront donc été versés avant cette date. Concentrés sur le début de la période, ces versements doivent générer des produits financiers substantiels à l'horizon 2020.

1. Des évaluations divergentes, dont la plus optimiste est majorée par le Gouvernement

L'ensemble des administrations ne s'accordent pas sur le montant des excédents que la CNAVTS est susceptible de fournir au fonds de réserve.

a) Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : 30 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 6 %

Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité n'a réalisé aucune projection sur la base d'un taux de chômage ramené à 4,5 %, dont, pourtant, la « crédibilité » est affirmée par Mme Elisabeth Guigou¹.

Selon une note de la Direction de la Sécurité sociale en date du 19 novembre 1999, sous la perspective d'un taux de chômage de 6 % et d'une stricte indexation sur les prix des pensions de retraite, la CNAV ne serait susceptible de verser au fonds que 26,5 milliards de francs.

Cette évaluation est proche de celle examinée par le FSV² le 14 décembre 2000, qui évalue à 30 milliards les excédents de la CNAV mobilisables pour le fonds de réserve à l'horizon 2020.

¹ Cf. communiqué du 26 mars 2000.

² Conseil d'administration du FSV, 14 décembre 2000, point 12-2.

b) Le ministère des Finances : 85 milliards de francs sous l'hypothèse d'un chômage à 4,5 %

Le ministère des Finances a réalisé quant à lui une évaluation des excédents mobilisables de la CNAV sur le fondement du scénario gouvernemental d'un retour à un taux de chômage de 4,5 %.

Dans cette perspective, la Direction de la Prévision en janvier 2000 estime que 85 milliards de francs pourraient être transférés de la CNAV au fonds de réserve sur la période 2000-2020.

Cette hypothèse très favorable suppose un versement de 6,4 milliards de francs au titre de l'exercice 2001, 13,6 milliards pour 2002 puis des montants de l'ordre de 14 milliards de francs (15,6 milliards en 2004) annuels jusqu'en 2008.

c) L'hypothèse favorable est « majorée » par le Premier ministre

Le Premier ministre a majoré de 15 milliards de francs la projection du ministère des Finances (100 milliards de francs au lieu de 85 milliards de francs).

Le souci d'afficher un « chiffre rond », de 100 milliards de francs et au total de 1.000 milliards de francs, afin de rendre les objectifs du fonds plus lisibles aux yeux des Français, explique probablement ce « coup de pouce ».

2. Des évaluations immédiatement démenties par une indexation des pensions supérieure aux prix

Force est de constater que la réalisation de projection sur la base d'une stricte indexation des pensions sur les prix, démentie dans l'année, n'est pas crédible.

Six mois après avoir établi ces prévisions, le Gouvernement s'en écarte par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 au titre de la participation des retraites aux fruits de la croissance.

Dans une note du 2 février 2001, la Direction de la Prévision constate qu'une « *différence notable réside dans le montant des excédents de la CNAV versés au fonds de réserve* ».

Cette note ajoute par ailleurs que ces excédents seraient moindres « *sur toute la période 2001-2004 d'environ 20 milliards de francs en cumulé* » et impute ce déficit « *à des revalorisations récentes des pensions supérieures à celles qui auraient été retenues dans les projections sous-jacentes aux annonces du Premier ministre* ».

Le constat de la Direction de la Prévision dans la note précitée du 2 février 2001 est sans appel : *« si les pensions évoluent plus vite que les prix, le montant des « excédents » attribuables au fonds de réserve diminuera de manière conséquente »*.

D. LES RESSOURCES ALTERNATIVES INCERTAINES

La réflexion conduite par les administrations sur les moyens mobilisables susceptibles d'assurer, partiellement, demain, le comblement des déficits des régimes de retraite a dépassé le périmètre des ressources destinées à l'assurance vieillesse (FSV, CNAV).

Cet exercice d'identification mené par l'Administration elle-même avait pour vocation initiale la constitution d'un fonds de réserve beaucoup plus conséquent et mobilisant l'ensemble des excédents de la sécurité sociale.

Cette initiative a fait long feu : le ministère de l'Emploi et de la Solidarité s'est opposé à une telle perspective.

Or, deux ans après l'établissement de cette liste, l'essentiel de ces ressources alternatives n'est plus mobilisable.

1. Les incertitudes du produit de la cession des licences UMTS

a) Un manque de prudence évident

Pour avoir voulu régler le problème des retraites sans effort, le Gouvernement a commis des erreurs qui auraient pourtant pu être évitées.

(1) Histoire d'une bulle ordinaire

Le 11 mai 2000, M. Jean-Michel Hubert, président de l'Autorité de régulation des télécommunications¹, déclarait :

« Le 7 mars 2000, nous avons transmis notre proposition au Gouvernement en vue de sélectionner les quatre opérateurs de téléphonie mobile de 3^{ème} génération. Ce texte comportait le texte de l'appel à candidatures, fondé sur une méthode de soumission comparative.

« Il devrait être publié par le Gouvernement, mais le résultat des enchères britanniques et les perspectives d'enchères allemandes l'ont conduit à s'interroger sur l'équilibre financier de ces attributions ».

¹ Point presse, 11 mai 2000, à l'occasion de la publication n° 11 de la lettre de l'ART.

Cette proposition, transmise par l'ART au ministre de l'Economie et des Finances¹, prévoyait une sélection fondée sur « la soumission comparative », c'est-à-dire prenant en compte des critères en termes d'aménagement du territoire et de service public, cette procédure devant rapporter sur quinze ans une somme de 9 milliards de francs.

Cette procédure, ainsi que l'a indiqué M. Hubert, ne satisfait pas le nouveau ministre de l'Economie et des Finances, M. Laurent Fabius, la procédure des enchères ayant notamment permis au Gouvernement britannique de récolter des montants bien supérieurs.

Le Gouvernement français cherche alors à concilier ses objectifs de service public et ses intérêts financiers, en augmentant le prix global des licences de 9 à 130 milliards de francs, sans pour autant modifier les obligations dont est assortie la délivrance de ces autorisations d'exploitation.

Comparaison des obligations assorties à l'attribution de licences

	Royaume-Uni	France
Mode d'attribution	Enchères	Soumission comparative
Durée d'attribution	20 ans	15 ans
Cessibles durant la période	oui	non
Obligation de couverture du territoire	faibles	importantes

Source : commission des Affaires sociales

Cette modification acquise, le prix des licences en France figure parmi les plus élevés des Etats ayant choisi de sélectionner leurs candidats par soumission comparative. A titre d'exemple, l'Espagne ne réclamait que 846 millions de francs par licence. L'Italie qui a procédé à une double sélection² a fixé un prix de 15,8 milliards de francs par licences, soit moitié moins que la France.

¹ Alors M. Christian Sautter.

² Etude des dossiers, puis enchères, pour les candidats sélectionnés.

Les licences UMTS en Europe : état des lieux

montants en millions de francs

	Procédure	Nombre de licences	Montant global	Prix par licence	Date
Allemagne	enchères	6	332.000	55.000	août-00
Autriche	enchères	6	5.450	908	nov-00
Espagne	soumission comparative	4	3.380	846	mars-00
Finlande	soumission comparative	4	0	0	mars-99
France	soumission comparative	4	130.000	32.500	juin-00
Italie	à deux tours	5	79.250	15.850	oct-00
Norvège	soumission comparative	4	655	163,75	nov-00
Pays-Bas	enchères	5	17.550	3.510	juil-00
Portugal	soumission comparative	4	2.620	655	déc-00
Royaume Uni	enchères	5	252.175	50.400	avr-00
Suède	soumission comparative	4	0	0	janv-01
Suisse	enchères	4	884	221	déc-00

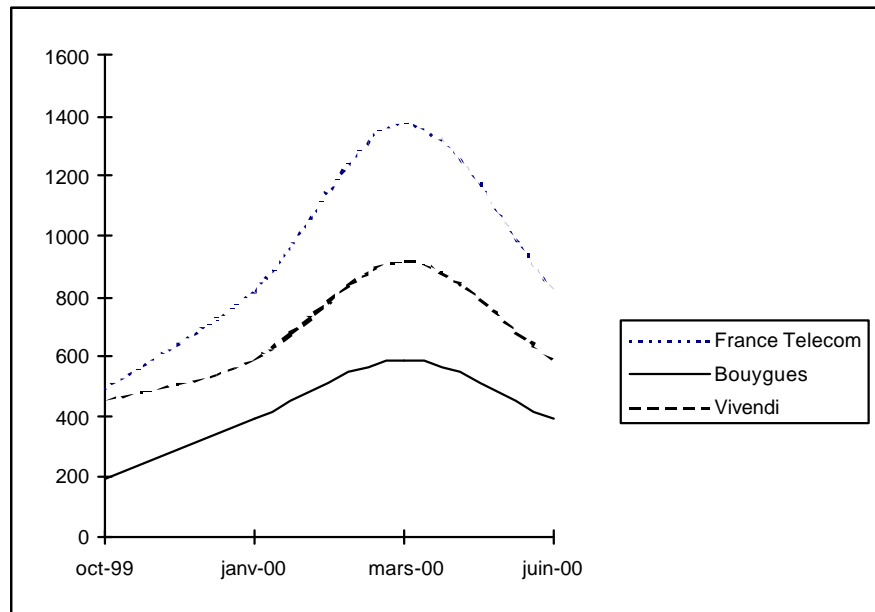
Source : commission des Affaires sociales

Or, au moment où l'ART remet sa proposition au Gouvernement, le 7 mars 2000, la capitalisation boursière des trois opérateurs de téléphonie mobile¹, candidats à l'attribution d'une licence, atteint un niveau record.

Dans les trois mois qui séparent la remise de cette proposition des annonces du ministre de l'Economie et des Finances devant l'Assemblée nationale le 6 juin 2000, la capitalisation de ces entreprises a fondu de moitié.

¹ Suez-Lyonnaise présentait un mobile différent.

Evolution du cours de l'action des trois entreprises de téléphonie mobile candidates à l'attribution d'une licence



Source : commission des Affaires sociales

Cette forte symétrie à la hausse, puis à la baisse, n'a pas inquiété le Gouvernement sur les difficultés pour ces opérateurs, en cas de retournement des marchés boursiers, à financer l'acquisition de licences à un prix que le Président directeur général de l'une de ces sociétés¹ qualifie de « très élevé ».

(2) Une affectation précipitée

Le Gouvernement n'a pas souhaité attendre la remise des dossiers de candidatures auprès de l'ART pour annoncer l'affectation des produits d'éventuelles attributions.

Dès le 6 juin 2000, le ministre de l'Economie et des Finances dévoilait devant l'Assemblée nationale l'usage devant être fait de ces ressources budgétaires exceptionnelles. Il est vrai que cette déclaration répondait à un impérieux besoin d'annonces à destination des marchés financiers².

Alors même que les dossiers n'étaient toujours pas déposés, le Gouvernement a concrétisé ces annonces dans les lois de financement de la sécurité sociale et dans la loi de finances pour 2001.

¹ M. Jean-Marie Messier, cité in *La Tribune* du 26 janvier 2001.

² Cf. *La contrainte financière*.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoit qu'en 2001, le fonds de réserve recevra 18,5 milliards de francs au titre des produits UMTS.

Dans sa réponse au questionnaire de votre rapporteur¹, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité confirme que, sur la base de la souscription de quatre opérateurs, les affectations au fonds de réserve de produits UMTS devaient être de 18,5 milliards de francs en 2001 et de 18,5 milliards de francs en 2002.

L'article 36 de la loi de finances pour 2001 fixe la règle de répartition du produit de ces licences mais en instaurant un mécanisme de préemption en faveur de la dette.

(3) Une répartition complexe au détriment des retraites

La loi de finances dispose en effet qu'en 2001 et 2002, 14 milliards de francs seront attribués à la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP). Le reliquat du produit des licences sera versé au fonds de réserve.

Or, si avec la cession de quatre licences, le montant des produits s'élevait en 2001 et 2002 à 32,5 milliards de francs par an, avec seulement deux licences attribuées, le produit passe de 32,5 milliards de francs à 16,25 milliards de francs en 2001 et en 2002.

Si, dans le cas d'une distribution de quatre licences, le reliquat affecté au fonds de réserve s'élevait bien à 18,5 milliards de francs (32,5 - 14) dès lors que seules deux licences sont acquises par des opérateurs, le montant versé au fonds de réserve tombe de 18,5 à 2,25 milliards de francs (16,25 - 14).

Au total, le fonds de réserve devait bénéficier en 2001 et 2002 de 57 % du produit des licences UMTS. Cette part tombe désormais à moins 14 %. A contrario, la part affectée à l'amortissement de la dette de l'Etat, initialement de 43 %, est multipliée par deux.

Or, le fonds de réserve a besoin de ces fonds pour tenir son plan de financement, d'autant plus que des sommes importantes versées en tout début de période génèrent d'importants produits financiers. Se trouve posée légitimement la question d'une modification des règles posées par la loi de finances pour 2001.

¹ Questionnaire précité cf. annexe.

(4) La réponse du Gouvernement : une forme d'autisme

Interrogé le 2 février 2001¹ sur la perspective d'une modification de la loi de finances pour 2001 permettant qu'un montant garanti du produit de ces licences soit affecté au fonds de réserve, le Gouvernement, par l'intermédiaire du ministre délégué à la Ville, a tenu la réponse suivante :

« M. Alain Vasselle (...) Or, nous savons bien que, du fait du désengagement d'un certain nombre de partenaires, le produit des licences ne sera pas au rendez-vous.

« Ma question est la suivante : Monsieur le ministre, le Gouvernement compte-t-il modifier la loi de finances pour rétablir l'équilibre initial entre l'amortissement de la dette publique et l'abondement du fonds de réserve ?

« M. Claude Bartolone, ministre délégué à la ville. Monsieur le sénateur, vous interrogez le Gouvernement sur les régimes de retraite. Puisqu'il s'agit de questions d'actualité, je vais essayer de répondre à l'actualité.

« La première priorité du Gouvernement est de préserver l'avenir des régimes de retraite par répartition. Nos concitoyens y sont attachés et ces régimes ont assuré, depuis cinquante ans, la sécurité des retraites après une vie de travail.

« Les résultats obtenus par le Gouvernement ont permis d'améliorer la situation et de nous donner du temps pour négocier avec les partenaires sociaux afin d'éviter les problèmes que vous avez pu connaître en soutenant le gouvernement Juppé qui, en mettant des millions de salariés dans la rue, a retardé toute évolution de ce dossier.

« Mais nous nous préoccupons aujourd'hui exclusivement, puisque nous parlons d'actualité, des retraites complémentaires et non bien entendu des régimes de base. Il faut être bien clair sur ce point.

« Il n'y a pas non plus d'inquiétude à avoir sur la pérennité de la liquidation des retraites complémentaires de ceux qui sont déjà à la retraite ou qui y parviendront d'ici au 31 mars 2001. Ces pensions ne subiront aucune modification, elles continueront d'être versées comme elles le sont aujourd'hui.

« En revanche, puisque vous me posez cette question, ce qui est en cause, c'est le niveau des retraites complémentaires de ceux qui partiront après le 31 mars prochain avant soixante-cinq ans, et le maintien ou non des prestations que prélève actuellement l'UNEDIC pour le compte de ce qu'on appelle l'association pour la structure financière, l'ASF.

« Sur ces deux questions, je ne peux que constater la compétence première des partenaires sociaux, qui disposent d'une large autonomie conventionnelle dans ce domaine. Je note que les négociations n'ont pas abouti à ce jour et que le MEDEF semble en porter la responsabilité. Je pense que c'était à lui, dans un premier temps, compte tenu de l'urgence, que vous auriez dû poser votre question ! »

Votre rapporteur s'interroge encore sur les raisons pour lesquelles il aurait dû, selon M. Claude Bartolone, consulter le MEDEF sur l'adaptation en loi de finances de la clef de répartition des produits des licences UMTS entre le fonds de réserve des retraites et l'amortissement de la dette publique. Il observe en outre qu'il n'appartient pas au Gouvernement de déterminer, lorsqu'il répond au Parlement, ce qui relèverait ou non de l'« actualité ».

¹ Question d'actualité d'Alain Vasselle au Gouvernement, 2 février 2001, JO Débats Sénat.

Prenant acte de la réponse manifestement « hors sujet » du Gouvernement, votre rapporteur a tenté sa chance une seconde fois dans les mêmes termes¹.

La réponse de Mme Ségolène Royal, ministre délégué à la Famille à l'Enfance et aux Personnes handicapées, pour être différente de la digression de son collègue chargé de la Ville, ne répond pas davantage à la question :

« M. Alain Vasselle (...) Ma question, Madame la ministre, sera celle que j'avais posée en février dernier à M. Bartolone et à laquelle il n'a pas daigné répondre : entendez-vous demander la modification de la loi de finances pour 2001, afin de prendre en compte ce nouveau manque à gagner ? »

« Mme Royal, ministre déléguée à la famille et à l'enfance. Je vous présente les excuses de Mme Guigou, retenue au Parlement européen.

« Vous faites état d'un rapport qui n'a pas encore été communiqué au Gouvernement, ce qui ne me facilite pas la tâche de vous répondre. Je le regrette mais ne doute pas un instant que vous aurez la courtoisie de le transmettre au Gouvernement dans les jours qui viennent (...) »

« Quant aux engagements pris en mars dernier par le Premier ministre, ils seront tenus : le fonds de réserve sera doté de 65 milliards avant la fin de 2002 et l'abandon de la vente des licences UMTS ne remet pas en cause ses ressources.

« Enfin, le Gouvernement s'est engagé à présenter un texte législatif faisant du fonds de réserve pour les retraites un organisme autonome où les partenaires auront toute leur place et où, en conséquence, régnera toute la transparence requise. »

Votre rapporteur n'entendait certainement pas contrevenir à la courtoisie en interrogeant le Gouvernement sur un rapport non publié et non encore soumis à la commission des Affaires sociales.

Il n'avait pas davantage considéré qu'un double de ses correspondances avec Mme Yannick Moreau, présidente du Conseil d'orientation des retraites, -car tel est le document auquel se réfère en réalité la ministre- devait être systématiquement adressé au Gouvernement. Ce dernier, au demeurant, est fort bien représenté au sein du COR (quatre représentants de l'Etat y siègent).

La question de votre rapporteur avait un objet précis et était identique à celle qu'il avait posée deux mois auparavant, soit bien avant la mission de contrôle sur le fonds de réserve et *a fortiori* le courrier adressé au COR le 22 mars 2001.

¹ Sénat, question d'actualité, séance du 29 mars 2001, JO, p. 898.

Aussi, la « tâche de lui répondre » ne semblait pas hors de portée de Mme Ségolène Royal¹.

b) Un discours ambigu : sur la prise en compte des licences UMTS

(1) Le produit des licences compris dans les 1.000 milliards du fonds

Lors de sa présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité² déclarait :

« Le fonds de réserve, créé en 1998, s'est vu affecter des ressources nouvelles dès 1999 avec les excédents de la CNAV et du fonds de solidarité vieillesse, la moitié du prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine, les contributions des caisses d'épargne et de la Caisse des dépôts et consignations auxquels s'ajoute la majeure partie des produits de la vente des licences de téléphonie mobile de troisième génération (...). Le fonds de réserve disposera ainsi de 50 milliards de francs à la fin de l'année prochaine. Les ressources du fonds s'accroissent donc conformément aux engagements pris par le Gouvernement. Avec les sources de financement actuelles, le fonds de réserve devrait disposer de 1.000 milliards de francs en 2020 dont 300 milliards d'intérêts financiers ».

Cette déclaration inclut le produit de la cession des UMTS dans les ressources du fonds de réserve, sans pour autant majorer le montant final dont le fonds sera doté en 2020, c'est-à-dire 1.000 milliards de francs.

Comment pourrait-il en être autrement quand l'attribution de ces licences vient compenser les retards importants pris dans l'abondement du fonds de réserve, du fait des ponctions réalisées sur les ressources énumérées par le Premier ministre le 21 mars 2000 ?

Ainsi, le fonds devait rassembler entre 30 et 35 milliards de francs par an pour atteindre ces 1.000 milliards, comme l'a rappelé le Conseil d'orientation des retraites³.

Or, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 fixe, en prévision, le niveau du fonds de réserve.

¹ Votre rapporteur a finalement trouvé une réponse tardive, et confidentielle, à sa question par l'intermédiaire d'une note de bas de page¹ figurant dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale rendu public le 7 juin 2001 : « Le désistement de deux opérateurs en janvier 2001 aurait affecté exclusivement le FRR. Afin de préserver ses ressources, le Premier ministre a décidé que la répartition initiale entre le FRR et la CADEP serait rétablie en 2001, soit 57 % pour le FRR, 43 % pour la CADEP. Sur ces nouvelles bases, et pour 2001, le Fonds devrait percevoir 9,25 milliards de francs et la CADEP 7 milliards de francs » (Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2001, p. 39).

² Mme Elisabeth Guigou, JO Débats Sénat, séance du 14 novembre 2000, p. 5987.

³ Cf. plus haut, III-A-2.

**Impact de l'UMTS sur les ressources
du fonds de réserve en 2001
(prévision initiale)**

en milliards de francs

	Hors UMTS	Avec UMTS
Flux en 2001	13,2	31,7
Solde fin 2001	36,5	55

Source : commission des Affaires sociales

Ainsi, hors licences UMTS, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 ne prévoit qu'un abondement de 13 milliards de francs, soit presque trois fois moins que le montant nécessaire.

Ce n'est que par l'intermédiaire du produit de ces licences qu'une somme de 31 milliards de francs pouvait effectivement être mobilisée.

Le produit de ces licences, s'il n'avait pas été inclus initialement parce que le 21 mars 2000 le Premier ministre ignorait le montant qu'il pouvait en espérer, fait partie intégrale du plan de financement, dès la loi de financement de la sécurité sociale, avec pour mission d'en colmater les brèches.

(2) Les licences UMTS ne sont plus comprises dans les «mille milliards de francs»

Le Gouvernement, devant le constat des pertes de recettes causées par le retrait de deux candidats, semble modifier la position retenue lors du débat sur la loi de financement, par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité.

En effet, le 26 mars 2001¹, celle-ci confirmait que les licences UMTS n'étaient pas comprises dans le plan de «mille milliards de francs» en ces termes « *le fait que seulement deux licences UMTS puissent être attribuées en 2001 ne compromet nullement l'objectif : les financements prévus pour atteindre l'objectif annoncé en mars 2000 par le Premier ministre ne comprenaient pas le produit de la vente des licences UMTS. Ces recettes viendront donc en surplus* ».

Il n'avait pourtant jamais été question de surplus lors de son discours devant le Sénat ; mais comme le suggère l'heureuse formule de Georges Orwell² « *On ne sait jamais de quoi hier sera fait !* ».

Cette gestion du produit des licences UMTS est à l'image de l'ensemble du fonds de réserve.

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001, financement du fonds de réserve des retraites.

² Georges Orwell, 1984.

Les Français ne doivent pas se préoccuper des « moyens » car la « fin » est garantie par le Premier ministre : le fonds de réserve aura ses 1.000 milliards¹ de francs.

c) Chiffrage de la perte de recettes

Dans une note en date du 2 février 2001, la Direction de la Prévision chiffre la perte de recettes : *« L'affectation prévue du produit de la cession de quatre licences de téléphonie mobile de troisième génération (UMTS) aurait augmenté le montant des fonds accumulés dans le FRR d'environ 160 milliards de francs en 2020.*

« Toute licence non attribuée entraînerait une baisse des sommes accumulées dans le fonds en 2020 d'environ 55 milliards de francs ».

La perte de recettes, du double fait du retrait de deux candidats présumés et du mécanisme de préemption instauré par la loi de finances en faveur de la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP), se concrétise par un abondement au fonds de réserve, et en l'état de la procédure, à 2,248 milliards² de francs pour chacune des années 2001 et 2002 au lieu des deux fois 18,5 milliards de francs attendus.

2. Les ressources des privatisations non mobilisables

a) Une possibilité sous réserve des objectifs de la stratégie industrielle du Gouvernement

Dans sa déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre avait ouvert une perspective : *« Le principe d'une alimentation du fonds de réserve par des ressources tirées de la gestion du patrimoine industriel et financier de l'Etat mérite d'être soigneusement étudié. Les actifs publics sont bien sûr le patrimoine de la Nation tout entière.*

« Toutefois, ce Gouvernement a toujours privilégié une stratégie de développement industriel visant à renforcer les entreprises publiques dans la compétition mondiale. C'est d'ailleurs ce qui a permis à ce patrimoine d'acquérir une valeur importante. Il faut donc s'assurer que ces entreprises puissent continuer à bénéficier des capitaux nécessaires à leur développement.

« C'est pourquoi nous devons concilier nos exigences de stratégie industrielle avec la possibilité de contribuer à long terme à la solution du problème des retraites. »

¹ Cf. avant-propos « la stratégie du brocanteur ».

² Source FSV, réponse au questionnaire, annexes.

Dès cette date, le Premier ministre avait évoqué la possibilité de compléter le fonds de réserve avec des ressources issues des dividendes de ces entreprises.

Cette possibilité a été très tôt évoquée par les administrations, mais présente selon elles des difficultés très importantes.

b) Une disponibilité entravée par un triple obstacle

(1) Un besoin structurel de financement du secteur public

Ce point est soulevé par les trois directions du ministère de l'Economie et des Finances, dans une note commune du 10 mai 2000.

« Pour dégager des disponibilités financières permettant d'affecter le produit de privatisations au fonds de réserve pour les retraites, il faudrait à la fois décider de nouvelles cessions d'entreprises publiques au secteur privé, et financer les besoins récurrents de recapitalisation des entreprises publiques directement par le budget de l'Etat.

« Comme le montre le budget prévisionnel du compte d'affectation spéciale (CAS) pour 2000, le produit des privatisations et cessions de participations de l'Etat doit être affecté aux besoins en capitaux des entreprises publiques structurellement déficitaires (...). Les besoins récurrents (...) sont de l'ordre de 20 milliards de francs par an, ce qui suppose déjà que des décisions difficiles soient prises pour assurer l'équilibre financier du CAS. »

(2) Des actifs inadéquats pour le passif du fonds de réserve

Le ministère des Finances poursuit.

« La valeur patrimoniale des actifs détenus par l'Etat est très difficile à estimer, à l'exception des entreprises déjà cotées. La valorisation est en effet souvent dépendante des liens économiques et financiers qui demeurent entre l'entreprise et l'Etat: obligations statutaires, engagements de retraites apurés ou non, reprise ou non par l'Etat d'engagements lourds hors bilan. Sous ces réserves, les estimations courantes de la valeur de ce patrimoine aboutissent à un montant d'un peu plus de 1.000 milliards de francs dont les deux tiers sont représentés par EDF et France Télécom.

« L'affectation d'actions d'entreprises publiques au FRR (fonds de réserve des retraites) aboutit en fait à une privatisation différée car, dans l'hypothèse d'un fonds de lissage, le FRR est destiné, à échéance plus ou moins lointaine, à céder ses actifs.

« L'affectation des revenus de certaines entreprises publiques au FRR priverait en outre le CAS de ressources, et créerait une charge durable pour le budget de l'Etat.

« Enfin, l'actif représenté par des entreprises publiques est peu diversifié et peut être considéré comme plus risqué qu'un actif réparti sur l'ensemble du marché. De plus, compte tenu des obligations de service public afférentes à certaines de ces entreprises et, à moins d'une identification claire sous forme de subventions publiques, du coût de ces obligations, la rentabilité de ces actifs est en moyenne probablement inférieure à celle d'un portefeuille diversifié. Cet actif n'offre donc pas les meilleures caractéristiques pour figurer au portefeuille d'un fonds de réserve. »

L'inscription à l'actif du fonds de titres, pour certains spéculatifs¹ et peu liquides pour d'autres, est en effet hasardeuse.

(3) Un problème de statut

Comme l'indique en outre le ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, *« affecter ces titres au fonds de réserve suppose une privatisation totale à terme qui pourrait être entravée par des questions statutaires ou soumises à des aléas politiques »*.

Bien plus donc qu'un simple problème de stratégie industrielle, la cession des entreprises publiques ne peut simplement pas répondre au problème financier structurel et massif posé aux régimes de retraite.

E. UNE ORGANISATION JURIDIQUE QUI FAIT PESER DES INCERTITUDES SUR LES PRODUITS FINANCIERS

Sans anticiper les développements consacrés à la gestion du fonds de réserve², deux éléments doivent être constatés ici, car ils sont de nature à peser fortement sur les montants finalement susceptibles d'être accumulés au sein du fonds de réserve.

1. La rentabilité des actifs du fonds : une variable déterminante

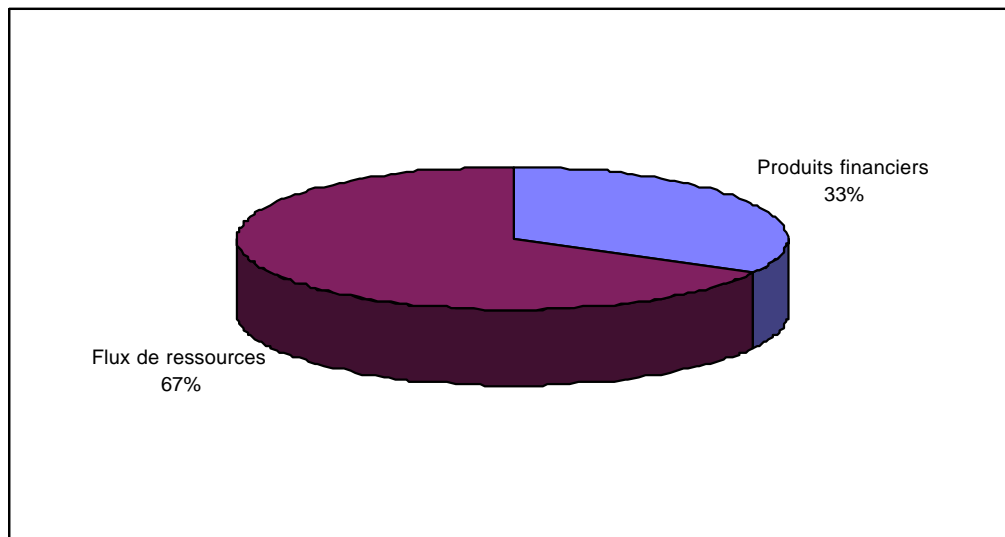
Dans le plan de financement du Premier ministre publié le 21 mars 2000, le fonds de réserve devra avoir accumulé 330 milliards de francs de produits financiers sur la période 2000-2020 pour que les «mille milliards de francs» soient atteints.

¹ Comme le suggère l'évolution de France Télécom.

² Cf. ci-dessous IV.

Ce montant représente un tiers des actifs du fonds.

Ressources du fonds de réserve en 2020



Source commission des Affaires sociales

Le Premier ministre cale cette prévision sur une rentabilité des actifs de 4 % par an.

Ainsi que le constate la Direction de la Prévision le 2 février 2001, les produits financiers susceptibles d'être accumulés par le Fonds sont très sensibles à la variable financière car « *un point de rendement inférieur (3 %) à l'hypothèse initiale priverait le fonds de 100 milliards de francs* ».

2. Une configuration juridique probablement incapable d'assurer ce rendement de 4 % sur le long terme

Ainsi que le souligne la note précitée, « *l'organisation institutionnelle provisoire du fonds de réserve des retraites ne permet pas un placement optimal des réserves* », ce qui constitue « *une incertitude importante* » sur le rendement du placement et donc « *sur les sommes qui pourront être in fine accumulées au sein du fonds* ».

Cet avertissement est le dernier en date¹ d'une longue série entamée voilà trois ans.

Dès le 8 octobre 1998, une note de la Direction de la Prévision constatait « *le FSV n'apparaît absolument pas outillé pour gérer, de manière professionnelle, le placement d'un fonds de plusieurs milliards de francs sur les marchés financiers* ».

¹ Février 2001.

Des critiques avaient déjà été portées par votre rapporteur sur le manque de visibilité qui caractérisait la gestion du fonds à long terme¹.

« Votre rapporteur rappelle que le fonds de réserve actuel ne constitue qu'une section du FSV.

« Certes, le décret 99-898 du 22 octobre 1999 a précisé les statuts de chacune des sections et a séparé leurs documents comptables et leurs trésoreries.

« Il n'empêche que le fonds de réserve des retraites, qui sera appelé à gérer plus de 55 milliards avant la fin de l'année 2001, ne dispose pas de la personnalité juridique et demeure géré par l'équipe restreinte du FSV qui compte moins de 10 personnes.

« A l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le Gouvernement a présenté un pré-projet de loi de financement qui procédait à la création d'un établissement public.

« De fait, Mme Martine Aubry, alors ministre de l'Emploi et de la Solidarité, avait déclaré dès le 12 novembre 1998 « pourquoi avoir inscrit le fonds de réserve au FSV ? Tout simplement parce que c'est pour nous une position transitoire ».

« Le projet final ne souffle plus mot de cette question. M. Didier Migaud, rapporteur général de la commission des Finances de l'Assemblée nationale, note pourtant dans son rapport² que « la réussite de la mission du fonds de réserve sera difficile tant que certaines conditions ne seront pas remplies : le fonds de réserve doit disposer d'une véritable structure distincte (...), les dirigeants du fonds doivent être clairement identifiés ».

A l'occasion du vote de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Sénat avait adopté un amendement ayant pour objet la création d'un établissement public.

Or, le Gouvernement avait demandé le retrait de cet amendement, Mme Dominique Gillot déclarant : « Le Gouvernement s'engage donc à conduire ces travaux dans les meilleurs délais et à introduire les dispositions législatives nécessaires dans le projet de loi de modernisation sociale qui sera présenté au Parlement au mois de janvier prochain. Cela vous laisse deux mois pour vous associer à cette réflexion ».³

Le Sénat n'avait pas considéré cet engagement du Gouvernement comme crédible. De fait, le projet de loi de modernisation sociale déposé le 24 mai 2000 a été adopté par l'Assemblée nationale le 11 janvier 2001 sans que le Gouvernement ne prenne l'initiative d'un amendement relatif au fonds de réserve. Or, l'avant-projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, tel que soumis à l'avis du Conseil d'administration des caisses de sécurité sociale comportait, en septembre 2000, un dispositif complet qui a été retiré en définitive du projet de loi déposé.

¹ M. Alain Vasselle, rapport sur le projet de financement de la sécurité sociale pour 2001, n° 67 (2000-2001), Tome II, Assurance vieillesse.

² Rapport général sur le projet de loi de finances pour 2001 (n° 2624 - tome I), p. 155 et suivantes.

³ JO Débats Sénat, séance du 16 novembre 2000 p. 6140

A nouveau, le Gouvernement, par la voix du ministre de l'Emploi et de la Solidarité, a déclaré, le 26 mars 2001¹ : « *Le Gouvernement confirme qu'il entend constituer le fonds de réserve en organisme autonome où les partenaires sociaux auront toute leur place. A cet effet, un projet de texte législatif sera très prochainement présenté au Parlement* ».

Le nombre de projets de loi annoncés comme imminent à de multiples reprises mais jamais déposés² autorise toutefois une forme de scepticisme quant à la perspective de mise en place rapide d'un statut juridiquement transparent et financièrement efficace pour le fonds de réserve.

Il semble, en définitive, qu'un projet comportant diverses mesures sociales et incluant le fonds de réserve sera déposé avant fin avril.

F. LE REVERS DU FONDS DE RÉSERVE : LA CONSTITUTION SIMULTANÉE D'UN DÉFICIT DE MÊME TAILLE

1. Des déficits occultés

a) Un déficit compris entre 600 et 900 milliards de francs

Selon les administrations, le déficit prévisionnel cumulé de la CNAV en 2000 varie entre 600 et 900 milliards de francs.

Interrogé par la commission des Affaires sociales, M. Jean-Luc Cazettes³, président de la CNAVTS, prévoyait que, selon les hypothèses du Gouvernement d'un taux de chômage ramené à 4,5 %, « *le déficit cumulé de cette caisse atteindrait 600 milliards de francs en 2020* ». Cette estimation ne semble d'ailleurs pas prendre en compte les frais financiers qu'engendrerait, pour la branche vieillesse, l'accumulation d'un tel déficit sur la période 2010-2020.

La Direction de la Prévision, le 21 janvier 2000, évalue ce déficit à 779 milliards de francs avec un taux de chômage ramené à 6 %.

Le FSV⁴ a validé un calcul comprenant en sus les frais financiers liés au financement de ce déficit, et a estimé ce dernier en cumulé, à 920 milliards

¹ Communiqué de presse du 26 mars 2001, « *Fonds de réserve des retraites* ».

² Cf. notamment le projet de loi relatif au droit des malades et à la modernisation du système de santé annoncé depuis septembre 1999 ou le projet de loi révisant les lois dites « bioéthiques » attendu depuis juillet 1999.

³ Audition par la commission des Affaires sociales, 24 octobre 2000.

⁴ Conseil d'administration du FSV, 14 décembre 2000.

de francs pour la seule CNAVTS¹, sur la période 2010-2020 selon l'hypothèse d'un taux de chômage ramené à 6 %.

b) Un déficit sur lequel l'Administration attire l'attention du Gouvernement de manière récurrente

Dans une note du 17 février 2000, la Direction de la Prévision pose cette incontournable condition pour constituer un fonds de réserve : « *Outre le caractère très favorable du scénario macro-économique, la réalisation de cet objectif suppose évidemment qu'avant 2020, les besoins de financement des différents régimes soient satisfaits* ».

Toute la cohérence du fonds de réserve repose sur cette condition. Pour qu'il soit financé, mais également pour qu'il représente, comme le prétend le Gouvernement, « *la moitié des déficits des régimes de retraite² entre 2020 et 2040* », il est indispensable que les déficits de la période 2001-2020 soient effacés, et, qu'en quelque sorte, les régimes de retraites « repartent avec les compteurs à zéro ».

Ainsi que le suggère la Direction de la Prévision dans la note précitée du 17 février 2000, « *dans l'hypothèse où ils ne sont pas utilisés pour alimenter directement le fonds de réserve, ces excédents potentiels (des régimes sociaux) devraient au moins faire l'objet d'un recyclage permettant de retarder l'apparition des déficits au sein des régimes de retraite* ».

Négligeant cet avertissement, le Gouvernement refuse de dévoiler ses intentions sur le comblement de ces déficits.

2. L'absence de réponse du Gouvernement

a) Un mutisme prolongé...

Interrogé à plusieurs reprises, le Gouvernement n'entend pas aborder ce préalable délicat et se réfugie dans des généralités faisant office de réponses « tout terrain ».

¹ Ce qui exclut tous les autres régimes.

² Cf. II-B.

Des réponses « tout terrain » à des questions précises

Question : Préciser les moyens de financement prévu par le Gouvernement pour faire face aux déficits antérieurs à 2020 : nature des ressources et montants années par année.

Réponse : « *Compte tenu des échéances auxquelles apparaîtront les premiers besoins de financement, le Gouvernement a décidé d'engager une large concertation sur la réforme de l'ensemble des régimes de base de retraite, en s'appuyant notamment sur les travaux du Conseil d'orientation des retraites, afin de déterminer les mesures appropriées à mettre en œuvre* ».

b) ... lourd de conséquences pour les régimes de retraite

Si rien n'est fait, la CNAV va enregistrer des déficits croissants dont l'estimation a été révélée plus haut.

Pour que le fonds de réserve puisse être constitué et jouer son rôle, il faut que les régimes soient mis à l'équilibre en 2020.

Or, l'équilibre de ce régime peut être obtenu par des mesures affectant l'une des trois variables des retraites :

- durée de cotisations,
- taux de cotisation,
- rendement des pensions.

La durée de cotisations des salariés du privé a déjà fait l'objet d'une augmentation, passant progressivement de 37,5 ans à 40 ans. Cette réforme a épargné les régimes publics.

Le Premier ministre a déjà indiqué, dans son discours du 21 mars 2000, qu'il ne lui « *semblait pas nécessaire d'envisager, pour les assurés du régime général, un allongement supplémentaire de la durée de cotisation* ». Cette solution est donc *a priori* écartée.

Il n'est guère envisageable de dégrader davantage le rendement des pensions qui sont déjà alignées sur les prix dans les projections du Gouvernement. De fait, ce dernier s'écarte de cette indexation en accordant des « coups de pouce » successifs.

Il ne reste plus guère alors qu'une possibilité : l'augmentation des taux de cotisations. C'est en quelque sorte cette piste là que préconise le Premier ministre en déclarant « *le déficit doit être relativisé car il ne représente que trois points et demi de cotisation* ».

Cette estimation, établie dans le cadre d'un scénario reposant sur un taux de 4,5 % de chômage, est présentée de manière anodine par le Premier ministre ; cette hausse de 3 points et demi représente en réalité une hausse de

25 % des cotisations de retraite¹. Elle serait, de surcroît, de 4 points dans un scénario plus réaliste retenant un taux de chômage de 6 %.

Cette question apparaît donc cruciale et exige une réponse avant même l'échéance de 2020.

Elle dément l'affirmation du Premier ministre selon laquelle «*nous avons le temps*»² et justifie à elle seule l'urgence d'une réforme avant même que le fonds de réserve des retraites -à condition qu'il soit lui-même crédible- puisse remplir son office.

¹ Selon M. Jean-Luc Cazettes, audition par la commission des Affaires sociales le 24 octobre 2000.

² Entretien au journal *Le Parisien* 24 avril 1999.

IV. UNE GESTION INADAPTÉE

A. UNE GESTION CONFINÉE DANS LE PROVISoire

1. Le fonds de réserve : la gestion sous contrainte

a) *Des instruments financiers restreints*

(1) Des règles fixées par le Gouvernement

L'article R. 135-21 du code de la sécurité sociale pris en application des articles L. 135-1 à L. 135-6 prévoit que *«les disponibilités du fonds de réserve peuvent faire l'objet de placements dans des conditions définies par le ministre chargé de l'Economie et des Finances après avis du conseil d'administration. Le produit des placements est affecté au fonds de réserve »*.

Aujourd'hui, il appartient donc au Gouvernement de fixer les instruments financiers à la disposition du fonds de réserve après avis consultatif du conseil d'administration du FSV.

Cette décision prend la forme d'une simple lettre du ministre de l'Economie et des Finances adressée au président du conseil d'administration du FSV.

(2) Des instruments initialement très limités

Le cadre défini à ce jour permet au fonds de réserve d'effectuer des opérations d'achats de titres, d'une part, et des opérations de pensions livrées, d'autre part.

Le 7 décembre 1999, le ministre de l'Economie et des Finances avait autorisé le fonds à acquérir les valeurs de l'Etat ou garanties par ce dernier, de même que des titres émis par des établissements nationaux de maturité résiduelle inférieure ou égale à deux ans. Etait par ailleurs autorisée la prise en pension des titres d'Etat garantis par lui ou d'établissements publics nationaux de maturité inférieure ou égale à quinze ans.

(3) Des instruments de court terme élargis en juillet 2000

Une nouvelle lettre en date du 19 juillet 2000 confirme la nature des valeurs autorisées tout en portant la maturité des achats à trente ans.

L'évolution du fonds rend de plus en plus inadéquat le caractère restrictif de cette liste.

Ainsi que le constate la Direction du Trésor dans une note en date du 5 juin 2000 *«les annonces qui seront faites dans les prochaines semaines concernant les conditions d'attribution des licences de l'UMTS et le versement de l'essentiel des recettes ainsi perçues au fonds de réserve ne manqueront pas de relancer ces interrogations (concernant la gestion du fonds de réserve) alors même que les attentes en matière d'information sur le fonctionnement futur du fonds et sa politique d'investissement sont croissantes ».*

b) Les contraintes d'une gestion transitoire

(1) L'impossibilité d'un recours à des instruments diversifiés

L'absence de création d'un fonds de réserve autonome doté de réels moyens de gestion empêche le recours à des instruments financiers suffisamment diversifiés pour garantir une rentabilité optimale des actifs du fonds.

Ainsi, dans la note précitée, la Direction souligne à juste titre que cette rentabilité optimale suppose une gestion attentive des risques et des outils d'analyse dont le fonds ne dispose pas : *« En effet, toute extension du champ de placement à de nouveaux produits, quand bien même ils présenteraient un risque de contrepartie faible (obligations foncières, parts privilégiées de fonds communs de créances, émetteurs notés AAA par au moins deux agences, etc.), nécessiterait que le FSV développe des outils d'analyse crédit et voie ses moyens de gestion renforcés ».*

Pour la même raison, la Direction du Trésor exclut tous les autres supports :

« Il ne paraît pas non plus souhaitable, pendant la période transitoire, d'élargir le champ des placements aux actions. En effet, même s'il est souhaitable que le fonds de réserve soit investi pour partie en actions à partir de 2001, le FSV n'a pas développé les compétences techniques nécessaires à la gestion d'actions ».

(2) L'impossibilité d'engager le fonds sur le long terme

La création sans cesse repoussée d'un établissement public introduit en elle-même une difficulté supplémentaire dans la gestion du fonds.

Dans l'attente d'une création retardée de trois mois en trois mois, les autorités du FSV ne peuvent exercer la plénitude de leurs compétences sans engager le fonds de réserve sur une plus longue période, et donc sans obérer les marges de manoeuvre des autorités nouvelles qui auront en charge le fonds,

et sans engendrer des coûts d'ajustement en cas de modification des orientations du fonds.

Cet inconvénient ne serait pas à déplorer si le Gouvernement n'avait de cesse de faire des annonces qu'il ne tient pas...

(3) Le fonds de réserve assujetti à l'impôt sur les sociétés

L'absence de création porte sur un autre problème.

A l'instar d'autres personnes morales de droit public (collectivités locales, établissements publics), donc du FSV dont il fait juridiquement partie, le fonds de réserve des retraites est soumis à l'impôt sur les sociétés, pour les opérations financières qu'il réalise.

Soulevée par le FSV, cette question est parfaitement connue du ministère de l'Emploi et de la Solidarité, qui rappelle, le 9 mai 2000, que « *les placements sont soumis à prélèvement fiscal selon les mêmes règles que la première section du FSV (taux minorés de 10 % et 24 % d'impôt sur les sociétés)* » et concède que « *ce pourcentage élevé risque de priver le fonds de sommes importantes à mesure que le montant des placements s'accroît* ».

En effet, la mission même du fonds de réserve (à la différence du FSV) est d'accumuler des produits financiers eux-mêmes générant des intérêts.

Ainsi, en 1999, le fonds de réserve a réalisé 7 millions de francs de produits financiers et doit donc, à ce titre, au Trésor public 700.000 francs d'imposition.

Ce montant modeste est allègrement dépassé en 2000 puisque les actifs du fonds ont généré près de 200 millions de produits financiers, et, à ce titre, le fonds a acquitté 20 millions de francs d'impôt sur les sociétés.

En l'état du droit, le fonds de réserve, dont les produits financiers s'élèveraient en prévision dans la loi de financement pour 2001 à 1,4 milliard de francs, acquitterait 140 millions de francs d'impôt sur les sociétés.

A l'extrême, le fonds qui est appelé, d'après le plan de financement du Premier ministre, à générer 330 milliards de francs de produits financiers sur la période 2000-2020 devrait, au titre de l'impôt sur les sociétés, plus de 30 milliards de francs. Ainsi, aujourd'hui, les «mille milliards de francs» s'entendent -précision de taille- « *avant impôt* » !

Imposition des produits financiers du fonds de réserve

en millions de francs

	Produits financiers	Imposition
1999	7	0,700
2000	200	20
2001	1,4	140
TOTAL 1999/2001	1.607	160,7

Source : commission des Affaires sociales

Ce constat affligeant renforce la nécessité de la création d'une structure juridique distincte du FSV et exonérée d'impôt sur les sociétés.

Par le refus de créer un établissement public, le Gouvernement confine le fonds de réserve, dont l'horizon est supérieur à vingt ans, dans des placements à court terme, inférieurs à deux ans.

Cet immense paradoxe constitue la négation même d'un fonds de réserve ainsi que le souligne la Direction du Budget dans une note en date du 1^{er} décembre 1999 : « *du strict point de vue financier le choix de l'horizon de placement influe sur le type de placement choisi. La diversité des placements des réserves accumulées dans le fonds de réserve des retraites sera d'autant plus grande, et donc le rendement espéré plus élevé, que l'horizon de placement sera long et connu par avance par les gestionnaires du fonds de réserve des retraites* ».

2. Des résultats pour l'instant préservés par la compétence des services du fonds et surtout par une situation financière atypique

a) La Direction du FSV : le souci de préserver le fonds de réserve

Malgré les contraintes qui s'imposaient à elle, la Direction du FSV est parvenue à préserver la gestion du fonds de réserve.

(1) Maintenir le rendement des actifs sans engager le fonds à long terme

Dans le souci évoqué plus haut de ne pas obérer les marges de manoeuvre de l'hypothétique établissement public, le FSV va placer la totalité des sommes du fonds sur un horizon de deux ans maximum.

Répartition des actifs du fonds de réserve au 15 février 2001

en millions de francs

	31/12/1999	31/12/2000	au 15/02/2001
PENSIONS	2.007	6.408	1.068
ACHATS (<i>en valeur d'achat</i>)			
BTAN 12/03/01		2.057	2.057
BTAN 12/07/01		5.497	6.690
BTAN 12/10/01		4.364	6.606
BTAN 12/01/02		2.409	3.247
BTF 08/03/01			651
BTF 29/03/01			649
TOTAL	2.007	20.735	20.968

Source : FSV

Cette concentration des placements du fonds à court terme se heurtera néanmoins à certaines limites.

En effet, la Direction du FSV souhaite instamment que la gestion du fonds de réserve ne soit pas la cause de perturbations sur les marchés monétaires et obligataires.

(2) Préserver la neutralité du fonds

Ainsi, les volumes quotidiens des achats ont été limités (entre 50 et 100 millions d'euros sur un même titre) de manière à n'interférer en aucune mesure sur la courbe des taux et sur la liquidité du marché.

Les dirigeants du fonds ont fait part de cette intention¹ :

« S'agissant des achats, compte tenu de l'importance des sommes à investir et compte tenu des conditions de maturité fixées (deux ans maximum pour l'exercice 2000), le fonds a fait porter ses choix sur toute la gamme des valeurs d'Etat de zéro à deux ans. Le volume et la liquidité de ces valeurs sont beaucoup plus élevés que pour ceux des titres garantis par l'Etat ou titres émis par les établissements publics ».

Mais là encore, une telle politique a une limite que ces dirigeants admettent très volontiers. 1.000 milliards de francs ne sont pas manipulables sur le court terme et **le fonds détient déjà 5% de la dette de l'Etat sur certains titres...**

¹ Réponse au questionnaire, 22 février 2001.

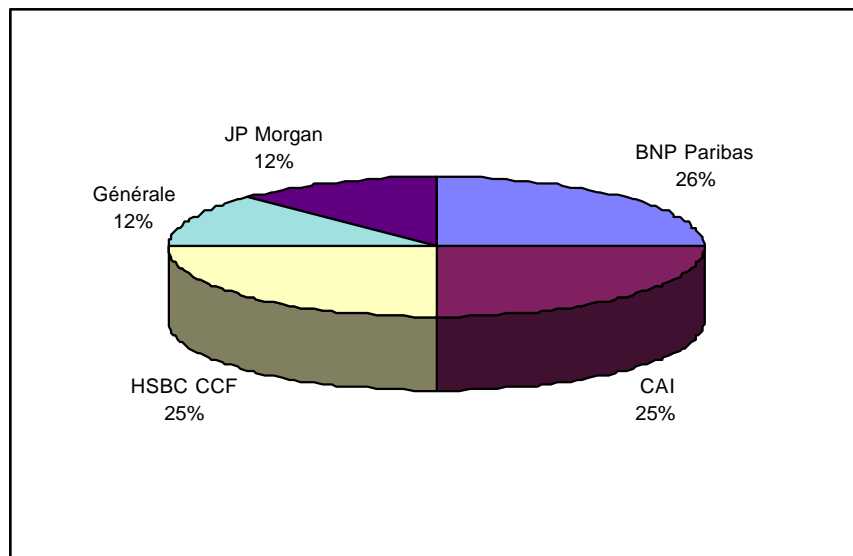
Cette gestion corsetée ne peut perdurer sauf à risquer des contre-performances financières ainsi que des interférences déséquilibrantes sur les marchés financiers.

(3) Le choix de la concurrence

Pour réaliser ces placements, les gestionnaires du fonds de réserve ont choisi de ne favoriser aucun acteur financier.

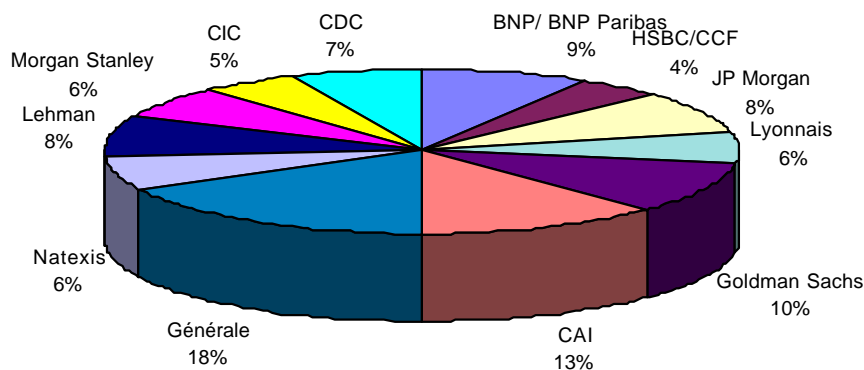
Aussi, recourent-ils à l'ensemble des acteurs dont le savoir-faire est reconnu sur la place de Paris, tant pour les prises en pension que pour les achats de titre.

Achats par banque de BTF au 15/02/2001



Source FSV

Achats par banque de BTAN au 15/02/2001



Source FSV

Il est hautement souhaitable que le caractère concurrentiel de la gestion du fonds soit préservé¹.

b) Des résultats préservés à court terme par une situation atypique des marchés monétaires et obligataires

L'élargissement de la maturité des titres auquel le fonds est autorisé à recourir depuis juillet 2000 pouvait contribuer à desserrer légèrement cette contrainte même si les incertitudes pesant sur le statut du fonds ne rendaient pas optimal le recours à ces titres, d'autant que le FSV n'est pas autorisé à procéder à la vente de titres avant leur terme.

Le conseil d'administration du FSV² a donc de lui-même souhaité limiter les achats du premier semestre 2001 à des titres de maturité résiduelle inférieure à trois ans.

Du fait de la situation actuelle des marchés monétaires et obligataires, ce recours systématique au court terme n'a pas été pénalisant.

En effet, la courbe des taux financiers est aujourd'hui plate, c'est-à-dire que les marchés financiers n'accordent aucune prime de blocage.

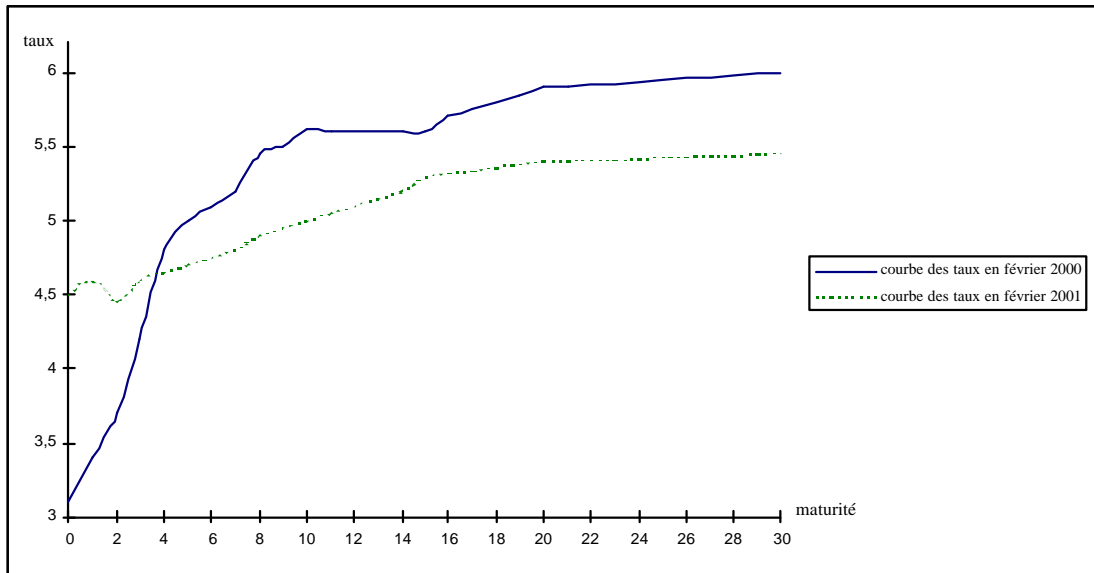
Dans ces conditions où le court terme est aussi bien rémunéré que le long terme, le fonds de réserve place ses liquidités à un taux d'intérêt d'environ 5%.

¹ Cf. encadré : la concurrence indispensable

² Conseil d'administration du FSV du 14/12/2000.

Mais, comme l'indiquent les deux courbes des taux présentées ci-après, une telle gestion aurait, l'année dernière, engendré un manque à gagner entre 1,5 à 2,5 points, les taux longs étant alors supérieurs aux taux courts (6 contre 3,2 à 4,4).

Comparaison des courbes des taux 2000 et 2001



Mais une telle situation, due probablement à une anticipation d'une baisse des taux par la Banque centrale européenne, ne devrait normalement pas perdurer.

Les outils à disposition du fonds doivent donc de toute manière être élargis, et l'horizon de ce dernier dégagé.

B. LE DANGER DES OBJECTIFS INTERMÉDIAIRES

Mettre en place un instrument chargé de faire face à une échéance qui se situe à l'horizon 2020 implique une vigilance extrême quant au risque de détournement qui peut surgir à tout moment avant cette échéance.

Le risque est naturellement d'autant plus grand que le fonds de réserve n'est pas constitué en une **entité autonome dotée d'une mission univoque**.

Si le fonds se voit imposer des objectifs intermédiaires -notamment quant à la nature de ses placements et aux modalités de sa gestion-, il y a fort à parier qu'il ne sera pas à même de remplir son objectif final : garantir la pérennité de nos régimes de retraite par répartition.

De ce point de vue, l'expérience des toutes premières années du fonds de réserve permet déjà de mesurer la nature des risques encourus.

1. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité : assurer à court terme le financement des trente-cinq heures

La Commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe *f* de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyaient un **versement en 2000 de 2,9 milliards de francs, à titre d'acompte sur l'excédent prévisionnel de la CNAVTS pour son exercice 2000.**

Interrogée sur ce point, la Direction du FSV indiquait qu'au 15 février 2001, ce versement n'avait pas été mis en œuvre.

Ainsi que l'explique une note de la Direction de la Sécurité sociale en date du 15 mai 2000, le « *versement de la CNAVTS en fin d'année (est) à articuler avec le dossier de financement du FOREC (partage en trésorerie jusqu'en décembre 2000 des exonérations de cotisations non financées)* ».

Cette position est éclairée le 23 novembre 2000 par une note de la Direction de la Sécurité sociale qui propose de faire effectuer les deux versements dus au titre de l'excédent de la CNAVTS sous réserve qu'un acompte de CSG soit encaissé car « *à défaut, l'ACOSS dépasserait en l'état de sa prévision le plafond de 20 milliards de francs et approcherait le seuil de 29 milliards de francs qui constitue en l'état actuel des textes le plafond de recours à l'emprunt* ».

Comme le démontre son profil de trésorerie, l'ACOSS¹ est en situation tendue en fin d'année.

Souligné par notre collègue, Charles Descours dans son rapport², la non-crédation du FOREC a aussi pour conséquence de laisser à l'ACOSS la charge de trésorerie des trente-cinq heures.

Ce financement des trente-cinq heures pesant sur la trésorerie de celle-ci, et en fin d'année lui faisant approcher le découvert maximal autorisé par la loi, « l'articulation » entre financement du fonds de réserve et des trente-cinq heures n'a pu être réalisée.

L'avance de 2,9 milliards de francs devrait être reportée sur l'excédent CNAVTS 2000 constaté et versé fin 2001. Mais ce retard de versement entraîne une perte d'une année de produits financiers.

¹ Banque de la sécurité sociale où est tenue la trésorerie de la CNAVTS.

² « *Le fonds de financement des trente-cinq heures : un déficit structurel, une existence virtuelle, une menace réelle sur les comptes de la sécurité sociale* ».

De telles considérations expliquent peut-être la volonté du ministère de l'Emploi et de la Solidarité de ne pas faire toute la transparence nécessaire en créant un établissement public et d'exclure les partenaires sociaux, révélée par une note de la Direction du Trésor en date du 28 novembre 2000 :

« Les débats du projet de loi de financement de la sécurité sociale 2001 à l'Assemblée nationale et au Sénat ont mis en évidence une forte demande pour la création d'un établissement public ad hoc pour le fonds de réserve des retraites. Les parlementaires partagent également le souci d'une association des partenaires sociaux au dispositif. Sur ce dernier point, les discussions avec les services du ministère de l'Emploi et de la Solidarité ont jusqu'à présent montré une divergence sur l'objectif : le ministre de l'Emploi et de la Solidarité semble souhaiter en effet limiter au maximum l'implication des partenaires sociaux ».

2. Le ministère des Finances et l'optimisation de la dette de l'Etat

a) Un problème de financement

Par une note en date du 5 juin 2000¹, la Direction du Trésor appelle l'attention du ministre sur les conséquences de la politique budgétaire et fiscale du Gouvernement pour l'attractivité de la dette française.

« La dette publique française apparaît actuellement en perte de vitesse sur les marchés du fait des initiatives prises ou annoncées outre-Rhin (réforme fiscale, discipline budgétaire en faveur de la réduction des déficits, mise aux enchères des licences UMTS et rachats de dette) en faveur du marché des Bund, qui donnent le sentiment au marché -notamment dans le monde anglo-saxon- qu'un véritable « cercle vertueux » de la dette s'est enclenché en Allemagne, sans équivalent en France ».

Et d'ajouter :

« Le spread² France-Allemagne s'est élargi sur l'ensemble de la courbe de plusieurs points de base depuis le début du mois de mai ; ce mouvement s'est accéléré ces derniers jours sur les titres à dix ans et, fait sans précédent dans la période récente, un spread en notre défaveur est apparu sur les cinq ans avec l'Allemagne ainsi que sur les dix ans avec les Pays-Bas ».

¹ Soit un jour avant l'annonce du 6 juin par M. Laurent Fabius.

² Différentiel de taux d'intérêt.

b) Le fonds de réserve peut-il servir un objectif intermédiaire ?

Devant cette dégradation des conditions du financement de l'Etat français, la Direction du Trésor recommande une annonce sur la réduction du programme de financement et le lancement d'un programme de rachat de dette.

Ainsi que le suggère la Direction du Trésor « *cette annonce pourrait utilement être mise en relation avec l'annonce des décisions du Gouvernement quant à l'utilisation des recettes tirées de l'attribution des licences UMTS* ».

Les difficultés rencontrées par l'Etat dans les conditions de son financement trouvaient une réponse partielle dans le fonds de réserve des retraites. La Direction du Trésor, proposant des modifications de l'horizon des outils financiers mis à la disposition du fonds de réserve¹ prétend que sa recommandation « *devrait contribuer à accroître la demande pour les titres français et resserrer ainsi l'écart de taux entre les titres français et allemands dont l'évolution récente est particulièrement préoccupante* ».

Et cette Direction d'ajouter « *En outre, dès lors qu'elles seront investies en titres publics, les sommes placées dans le fonds de réserve des retraites viendront réduire la dette publique brute au sens de la comptabilité nationale* ».

Personne ne saurait naturellement rester indifférent aux impératifs d'une bonne gestion de la dette publique mais cette préoccupation ne doit pas interférer avec la mission du fonds de réserve sauf à dériver progressivement vers d'autres préoccupations tout aussi estimables que pourraient être, par exemple, l'aménagement du territoire ou le soutien de l'emploi.

De fait, la Direction du Trésor se montre réservée quand il s'agit d'orienter le placement du fonds de réserve vers des « *placements éthiques ou socialement responsables* ».

**Le danger des objectifs intermédiaires :
les placements éthiques ou socialement responsables**

Le 27 septembre 2000, dans sa séance consacrée au fonds de réserve, le Conseil d'orientation des retraites ne s'est pas prononcé sur une politique précise de placement des fonds mais « *certaines de ses membres ont cependant insisté sur la nécessité que soient fixés, en cas de placement en actions, des critères éthiques, environnementaux ou sociaux susceptibles de guider les choix* ».

Le Conseil a demandé à la Direction du Trésor des éléments complémentaires sur le recours à ce type de placement. La Direction du Trésor livre des analyses éclairantes.

¹ Cf. IV-A-1.

Les investissements « éthiques » ou « socialement responsables » existent depuis de nombreuses années aux Etats-Unis mais également au Royaume-Uni, en Suisse et au Canada, et consistent à intégrer aux décisions d'investissements financiers des critères sociaux ou environnementaux.

Les règles de sélection demeurent très hétérogènes, s'appuyant souvent sur les lignes directrices affichées par des organisations internationales (OCDE, World Bank, OIT) relatives aux droits de l'Homme, à l'environnement.

Aux Etats-Unis, par exemple, un filtrage est exercé par ces fonds visant à exclure des secteurs d'activité comme le tabac, l'alcool, les ventes d'armes et les jeux d'argent.

1/ Un risque financier

La Direction du Trésor fait état des mésaventures du fonds de réserve du Québec dont la gestion est confiée à la Caisse de dépôt et placement du Québec :

« La Caisse de dépôt a le pouvoir d'investir les réserves dans des placements diversifiés. Cependant, la loi fixant le montant de la Caisse l'oblige également à contribuer au développement économique du Québec et aux besoins de financement du secteur public. Cela a conduit le régime des rentes du Québec à des investissements qui ont été vivement critiqués par le passé parce que semblant répondre à des pressions politiques. Ces investissements ont par la suite entraîné des pertes élevées pour le fonds de réserve du Québec ».

La Direction du Trésor conclut ainsi *« il apparaît qu'un double objectif pour le fonds de réserve peut être source de problèmes importants ».*

2/ Un surcoût de gestion

Il est en outre noté que *« l'éventuel placement d'une partie des actifs du fonds dans des investissements socialement responsables pourrait entraîner un coût supplémentaire de gestion ».*

C. UNE GESTION INOPÉRANTE EN L'ABSENCE DE TOUTE RÉFORME DES RÉGIMES DE RETRAITE

Le constat fait par le **ministère des Finances** dans une note commune aux directions du Budget, de la Prévion et du Trésor en date du 10 mai 2000, est sans équivoque.

« Parce qu'il permet d'anticiper les ajustements et de les étaler dans le temps, le fonds est un instrument au service de la consolidation des régimes de retraite. Mais compte tenu de sa date de mise en place, il ne peut par lui-même régler aucune des difficultés que vont devoir affronter les régimes de retraite. Il ne doit donc pas être perçu comme une solution permettant aux régimes de passer le cap des premières décennies en faisant l'économie des nécessaires mesures de consolidation, mais au contraire comme un levier pour accroître l'incitation à la réforme et son efficacité. »

Cette nécessité de réformer les retraites n'est pas la seule obligation d'équilibrer les régimes de retraite ; optimiser la gestion du fonds suppose que les modalités de cette réforme soient connues.

1. En l'absence de réforme, l'horizon de gestion du fonds est calé sur 2019-2020

Comme le souligne le FSV¹, *« les recettes et dépenses du fonds de réserve sont fixées par des dispositions d'origine législative. Or, si à ce jour les premières ont bien été précisées, il n'en va pas de même pour les secondes qui n'ont fait l'objet d'aucune disposition particulière, et rien ne permet en conséquence d'estimer les emplois futurs du fonds de réserve. »*

« En l'attente, un travail en cours d'optimisation à moyen terme du portefeuille est actuellement réalisé en supposant qu'aucun décaissement ne serait effectué jusqu'en 2019, conformément à la déclaration faite par le Premier ministre en mars 2000 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, dans sa version initiale présentée au Conseil d'administration des caisses nationales de sécurité sociale, avant son examen par le Conseil d'Etat. »

Fonder la gestion du fonds sur ce seul objectif temporel suppose de rendre disponible la totalité des fonds pour 2019 ou 2020.

Or, dans l'optique énoncée par le Gouvernement d'un objectif de « lissage » des déficits entre 2020 et 2040, le fonds de réserve devrait raisonnablement être conduit à rendre disponible seulement une petite fraction de ces fonds en 2020 ou 2021.

Ainsi, le reste des fonds doit pouvoir faire l'objet d'une optimisation à plus long terme, car plus la durée de placement est étendue, plus les risques encourus sont faibles et la rentabilité espérée est élevée.

Ceci est d'autant plus vrai que le fonds est vraisemblablement appelé à convertir une partie de ses ressources en actions, support à la plus forte rentabilité et dont la volatilité peut être compensée par la durée sur laquelle ces investissements seront réalisés. Mais pour recourir à de tels supports, le rythme du décaissement et donc la réforme des retraites doivent être connus.

Comme l'indique le ministère des Finances *« En dépit de la volatilité de leur rendement, les actions devront constituer une part significative de l'investissement du fonds de réserve des retraites. Cette part devra être déterminée au vu de la chronologie et de l'ampleur des décaissements anticipés ».*

¹ Réponse au questionnaire précité.

Or, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité, interrogée sur ce point¹, n'a pas semblé, dans sa réponse, accorder toute l'importance nécessaire à cette question : « *Le Gouvernement ayant pris l'engagement que les montants mis en réserve dans le cadre du fonds demeureront indisponibles jusqu'en 2020, le fonds de réserve est destiné à être un fonds de lissage pour lisser les besoins de financement prévisibles après 2020. L'évolution des réserves dépendra du rythme et des critères de décaissement des réserves, sur lesquels il serait prématuré de statuer ».*

2. Un fonds de réserve cantonné au rôle de « tirelire »

Les dispositions actuelles n'attribuent au fonds de réserve aucun passif identifié comme tel. Toutefois, le FSV dispose de simulations permettant de calculer, selon la méthode d'optimisation des moindres carrés, d'une part, la cotisation d'équilibre, d'autre part, le montant du fonds de réserve nécessaire au financement de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale à l'horizon d'équilibre.

Cependant, le FSV² convient lui-même que : « *de telles simulations présentent un intérêt limité en l'absence de connaissances précises sur les modalités de mise en œuvre de la réforme des retraites et l'évolution des dépenses correspondantes. En effet, l'accumulation des actifs au sein du fonds de réserve et les décaissements futurs seront vraisemblablement liés aux besoins des régimes.*

En l'absence de réforme des régimes de retraite et des règles de décaissement du fonds, les gestionnaires du fonds de réserve ne savent en réalité ni le montant des déficits que celui-ci a vocation à combler, ni les dates d'intervention des versements, ni les régimes concernés -même s'il ne semble pas crédible d'écarter tel ou tel régime de base³. »

Fondé sur des hypothèses aussi frustrées, le fonds de réserve ne saurait être comparé aux fonds dont certains pays industrialisés se sont dotés.

Créé à la va-vite, constituant une simple ligne budgétaire d'un autre fonds, abondé en fonction des aléas budgétaires et politiques, géré à court terme dans l'absence de toute visibilité, le fonds de réserve n'est autre qu'une tirelire où le Gouvernement a amassé les quelques fruits de la croissance qu'il n'a pas consommés.

Construire un fonds de réserve sur lequel appuyer les régimes de retraite par répartition relève d'une autre ambition, celle de réellement s'attaquer aux réformes susceptibles de garantir, demain, les retraites des Français.

¹ Cf. réponse au questionnaire précité

² Réponse au questionnaire.

³ Cf. II-B-2.

*

* *

A l'issue d'une analyse nécessairement fouillée d'une réalité très mouvante puisque le fonds de réserve est d'abord un discours avant d'être une échéance, votre rapporteur rappellera, en guise de conclusion, les principales observations qui ponctuent le présent rapport.

En présentant un fonds de réserve construit sur l'hypothèse d'un taux de chômage de 4,5 % en 2020, le Gouvernement retenait un « *scénario pédagogique* » : convaincre les partenaires sociaux que, même en retenant des hypothèses extrêmement favorables, une réforme des retraites était inéluctable.

Un an plus tard, ce scénario pédagogique est devenu, dans l'esprit du Gouvernement, une « *prévision crédible* » qui permet de rassurer les Français avec un fonds de réserve aux recettes gonflées et aux échéances dédramatisées.

Il apparaît en outre que ce scénario repose sur une hypothèse de stricte indexation sur les prix de l'évolution des pensions. Or, ce scénario se révèle irréaliste dès sa première année d'application puisque le Gouvernement a choisi de donner un « *coup de pouce* » pour faire participer les retraités aux fruits de la croissance.

Dès la deuxième année de son existence, le fonds de réserve est en retard sur son plan de marche. Fin 2001, il manque plus de quinze milliards de francs par rapport à la somme affichée en loi de financement pour la sécurité sociale du fait, notamment, des produits des licences UMTS dont le fonds ne recevra en définitive que la portion congrue. Or, pour un fonds de réserve, le retard ne se rattrape jamais sauf à considérer un tel instrument comme une sorte de livret A « où l'on met de côté quand on peut ».

Plus grave encore, à peine séchée l'encre du plan de financement du fonds de réserve en mars 2000, le Gouvernement s'est employé à ... assécher sa première ressource : les excédents du fonds de solidarité vieillesse : financement des trente-cinq heures, prise en charge de la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO, financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Au total, ce sont 540 milliards de francs en cumulé 2020 qui ont été prélevés sur le FSV. Selon les hypothèses du Premier ministre, ces ressources auraient généré en outre 250 milliards de francs de produits financiers.

Aujourd'hui, ce ne sont plus les excédents du FSV qui sont susceptibles de financer le fonds de réserve : ce sont en réalité les excédents de la branche Famille captés par le FSV en contrepartie partielle des ponctions qu'il a subies. Ainsi, par transfert de charges (majoration des pensions pour enfants) et prélèvement sur recettes (13 % de la taxe de 2 % sur les produits du

capital), la branche Famille alimente le FSV à hauteur de 415 milliards de francs en cumulé 2020.

Mais en définitive, sur 725 milliards de francs d'excédents confondus du FSV (310 milliards de francs) et de la branche Famille (415 milliards de francs), seul un quart (185 milliards de francs) est susceptible d'alimenter le fonds de réserve, compte tenu du prélèvement de 540 milliards de francs opéré pour financer les trente-cinq heures, la dette de l'Etat à l'égard de l'AGIRC-ARRCO et l'APA.

Enfin, le fonds de réserve vit aujourd'hui sous l'empire d'un immense paradoxe : l'horizon de ses placements est actuellement de deux ans sous forme de bons du Trésor alors qu'il doit faire face à une échéance à 20 ans. Cette situation est due notamment à l'absence d'une structure autonome dotée d'une mission univoque.

CODICILLE

Depuis l'adoption du présent rapport par la commission des Affaires sociales le 19 avril 2001, deux éléments nouveaux sont intervenus : de nouvelles projections du Conseil d'orientation des retraites et la discussion du projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel (DDOSEC) déposé le 25 avril 2001 dont l'article 6 est relatif au statut du fonds de réserve.

1. De nouvelles interrogations quant au montant du fonds de réserve

La Direction de la sécurité sociale a présenté au conseil d'orientation des retraites, le 2 mai dernier, de nouvelles projections relatives au fonds de réserve.

Comparaison entre les deux projections des 21 mars 2000 et 2 mai 2001

(en milliards de francs)

	Premier ministre 21 mars 2000	Conseil d'orientation des retraites 2 mai 2001	Différence
Excédents CNAVTS	100	30	- 70
Excédents C3S FSV	400	650	+ 250
2 % patrimoine	150	160	+ 10
Caisse d'épargne et CDC	20	20	-
Sous-total	670	860	+ 190
Produits financiers	330	320	- 10
Total	1.000	1.180	+ 180

Source : Commission des Affaires sociales

Cette nouvelle projection, faisant apparaître non seulement que l'objectif de mille milliards de francs d'actifs du fonds en 2020 sera atteint mais qu'il sera même dépassé, repose pourtant sur des prévisions de taux de croissance revues à la baisse dont on sait que l'impact est fort et direct sur les recettes du FSV et de C3S.

Prévisions de croissance associée aux projections du fonds de réserve des retraites

Période	Premier ministre 21 mars 2000	Conseil d'orientation des retraites 2 mai 2001	Différence (en points)
-> 2005	3,3 %	3 %	- 0,3
2005-2010	2,8 %	2,6 %	- 0,2
2010-2015	1,6 %	1,5 %	- 0,1
2015-2020	1,5 %	1,4 %	- 0,1
2020-2040	1,5 %	1,3 %	- 0,2

Ces nouvelles projections confortent le diagnostic posé par votre rapporteur sur deux points :

- les excédents de la CNAVTS ne seront pas de 100 milliards de francs, mais de 30 milliards de francs, en raison des mesures de revalorisation des retraites prises par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2000 et 2001, qui n'avaient pas été prises en compte par le Premier ministre ;

- le montant des produits financiers diminue de 10 milliards de francs, alors même que le montant des abondements augmente de 190 milliards de francs : c'est bien l'aveu que le fonds de réserve connaît un retard dans son plan de marche et que les versements à ce fonds sont décalés dans le temps ou encore qu'il appartiendra aux gouvernements en fonction dans les prochaines années de réaliser l'essentiel de l'effort.

En revanche, les excédents du Fonds de solidarité vieillesse et de la C3S progressent miraculeusement de 400 à 650 milliards de francs. Ce bonus de 62,5 %, à un an d'écart, est proprement miraculeux.

Les projections de mars 2000 reposant déjà sur des hypothèses fort optimistes -un taux de chômage de 4,5 %- il est impossible de recourir une nouvelle fois à cette explication, qui permet d'afficher une « chute » des cotisations des chômeurs prises en charge par le FSV, d'autant (*voir plus haut*) que les hypothèses de croissance ont été revues à la baisse.

L'argument de la diminution du nombre de titulaires du minimum vieillesse ne peut pas non plus « servir » deux fois.

Interrogée par votre rapporteur lors de son audition par la commission des Affaires sociales, le 17 mai 2001, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité a toutefois fait état « *des effets très positifs de la baisse plus rapide que prévue du taux de chômage* ». Cela voudrait dire que le chômage atteindrait plus rapidement que prévu, c'est-à-dire avant 2010, un taux de

4,5 %. A la demande de votre rapporteur, la ministre s'était engagée à lui faire parvenir cette nouvelle appréciation du rythme de diminution du chômage et son impact sur les ressources du fonds de réserve. Au 14 juin 2001, votre rapporteur n'avait pas reçu ces éléments.

Dans ces conditions, il ne peut que faire part de ses interrogations et de formuler des hypothèses :

- les excédents du FSV auraient-ils été fortement sous-estimés en mars 2000 ?

- le Premier ministre ne prévoyait-il, en mars 2000, l'affectation que d'une partie de ces excédents au fonds de réserve et cette clef de répartition, demeurée secrète, aurait-elle été, entre temps, secrètement modifiée ?

- les prélèvements opérés sur la branche famille, afin de compenser les ponctions réalisées sur les ressources du FSV, seraient-ils d'une telle ampleur que les excédents prévisionnels cumulés en 2020 du FSV en seraient « dopés » ? Quels seraient alors parallèlement les résultats de la branche famille ainsi amputés sur la même période ?

En outre, votre rapporteur s'étonne de la nouvelle prévision portant sur les excédents de la CNAVTS affectés au fonds de réserve. Les évaluations de la Direction de la prévision l'avaient conduit à estimer que ces excédents seraient ramenés de 100 à 80 milliards de francs.

La nouvelle projection du Gouvernement est nettement plus pessimiste puisqu'elle réduit cet excédent à 30 milliards de francs. Est-ce à dire qu'il envisage pour les prochaines années une revalorisation des pensions supérieures à l'évolution des prix alors même qu'une indexation sur les prix reste l'hypothèse officielle ?

Si tel était le cas, cette revalorisation, qui s'applique automatiquement aujourd'hui au minimum vieillesse, dégraderait le solde du FSV.

L'évolution des excédents de la CNAVTS en forte diminution et celle des excédents du FSV en progression spectaculaire apparaissent ainsi parfaitement discordantes.

2. Un statut caractérisé par un défaut de transparence et d'indépendance

Le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel¹ comporte dans son article 6 le statut tant attendu du fonds de réserve des retraites.

Le dispositif proposé par le Gouvernement et modifié –voire même aggravé par l'Assemblée nationale- comporte des imperfections dirimantes².

Les régimes bénéficiaires du fonds seraient le régime général et les régimes alignés ORGANIC et CANCAVA. Or, l'exclusion des autres régimes d'assurance vieillesse ne repose sur aucun fondement constitutionnel, compte tenu notamment du caractère universel de la majeure partie des recettes du fonds : CSG «excédents» du FSV, C3S, prélèvement social de 2 % sur les revenus patrimoine et les produits de placement.

Les relations entre le directoire et le conseil de surveillance sont placées sous de curieux auspices.

Le projet de loi prévoit que sur proposition du directoire, « *le conseil de surveillance fixe les orientations générales de la politique de placement des actifs du fonds* ». Que se passe-t-il si le conseil de surveillance n'est pas d'accord ? Presque rien : le directoire présente une nouvelle proposition. Et si cette proposition n'est pas approuvée, « *le directoire met en œuvre les mesures nécessaires à la gestion du fonds* ». Ce mécanisme, en dehors de son caractère particulièrement subtil, semble parfaitement inadéquat pour assurer un réel contrôle.

De manière générale, le conseil de surveillance n'est ni un organisme de contrôle, ni un organisme décideur : est-il prévu par simple souci d'affichage ?

Rien n'est prévu pour assurer au fonds de réserve un statut « indépendant » des contingences politiques : le directoire -qui a de fait tous les pouvoirs- est composé de trois membres nommés par le Gouvernement ; quant au conseil de surveillance, il comprend dans ses quatre composantes, deux qui seront nommés par le Gouvernement : les représentants de l'Etat et les « personnalités qualifiées ».

De plus, il est particulièrement essentiel de s'assurer que les abondements et les produits du fonds ne pourront pas être utilisés à une autre fin.

¹ *Projet de loi Sénat n° 279 (2000-2001) adopté par l'Assemblée nationale le 10 mai 2001.*

² *Ce rappel reprend le développement du rapport n° 315 (2000-2001) présenté par votre rapporteur au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi précité.*

Cette garantie ne pourrait être véritablement efficace que par l'instauration d'un « verrou constitutionnel », car ce qui est décidé aujourd'hui par la loi peut être demain remis en cause par une autre loi.

Notre excellent collègue M. Jean Chérioux a rappelé à cet égard le précédent de la Caisse d'amortissement de la dette de 1926.

Le précédent de 1926

Exposé des motifs de la proposition de résolution tendant à insérer un article nouveau dans les lois constitutionnelles, présenté au nom de M. Gaston Doumergue, président de la République française, par M. Raymond Poincaré, président du Conseil, ministre des Finances, et par M. Louis Barthou, garde des Sceaux, ministre de la Justice.

« Messieurs, poursuivant l'œuvre de redressement financier à laquelle le Gouvernement l'a convié, le Parlement a ratifié le projet de loi ayant pour objet la création d'une caisse de gestion des bons de la défense nationale et d'amortissement de la dette publique.

« Marquant votre volonté de voir diminuer, sans qu'il soit dérogé en quoi que ce soit à des engagements que nous considérons comme sacrés, le volume de la partie la plus dangereuse de notre dette, il n'est pas douteux que cette création contribue puissamment à la restauration du crédit de l'Etat.

« Mais ce résultat ne saurait être pleinement atteint que si l'existence autonome de la caisse, d'une part, l'intégrité des ressources que vous lui avez affectées, d'autre part, sont entourées, durant toute la période de son fonctionnement de garanties solennelles. Le pays doit être assuré que les lourds sacrifices qu'il s'est imposés pour le redressement définitif des finances publiques ne sont et ne seront pas consentis en vain et que les recettes réservées à la caisse d'amortissement ne pourront, quels que soient les événements, être détournées de leur destination.

« Il apparaît au Gouvernement que seule l'insertion, dans notre Constitution, des dispositions essentielles de la loi créant la caisse d'amortissement donnera au pays cette indispensable garantie ».

Source : documents parlementaires – Chambre des députés - séance du 7 août 1926.

Sans aller aujourd'hui jusqu'à une réforme constitutionnelle, il était possible de prévoir un statut du fonds de réserve, permettant indépendance et transparence.

Le respect des règles de déontologie imposées aux membres du directoire constitue une prouesse d'incohérence. En effet, le projet de loi prévoit certes qu'aucun « *membre du directoire ne peut délibérer dans une affaire dans laquelle lui-même ou, le cas échéant, une personne morale au sein de laquelle il exerce des fonctions ou détient un mandat ou a un intérêt* ».

Mais le respect de ces dispositions est confié au président du directoire non seulement pour ses deux collègues mais encore pour lui-même. Le président du directoire est chargé, en quelque sorte, de veiller au respect

par lui-même des prescriptions figurant dans la loi en matière de conflit d'intérêt.

En outre, le texte adopté par l'Assemblée nationale ayant prévu que le président du directoire n'était autre que le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations, il y a fort à parier, si les règles relatives au conflit d'intérêts sont scrupuleusement respectées, que le directoire se réduise en définitive à deux membres tant les intérêts détenus par la Caisse des dépôts, et donc par son directeur général, sont multiples et étendus.

La notion de « **gestion administrative** », dans l'acception que semble en faire le Gouvernement, est particulièrement impropre. En effet, ce dernier mélange visiblement gestion interne de l'établissement (gestion informatique, gestion des ressources humaines), gestion budgétaire, gestion comptable et conservation des titres. Or, il importe de clarifier cette notion, afin d'apprécier le champ de l'intervention de la Caisse des dépôts et consignations.

Le texte frappe également par ses absences.

Il n'aborde pas **la question centrale de la répartition des encaissements du Fonds**, en 2020, entre régimes bénéficiaires : les «mille milliards de francs» seront-ils répartis en fonction des besoins des régimes, ou au prorata de l'importance des régimes dans le système français de retraite ? Cette question pourra être, il est vrai, utilement précisée d'ici 2020 : le projet de loi est ainsi un texte d'attente.

Le texte ne précise pas les règles prudentielles auxquelles doit obéir le fonds, ce qui paraît particulièrement grave compte tenu de l'objectif d'obéir aux « *principes de prudence et de répartition des risques* ».

La question de l'exercice des droits de vote du Fonds de réserve semble « taboue ». Or, elle représente à l'évidence un sens, à partir du moment où le fonds gèrera «mille milliards de francs» et sera *nolens volens* un « investisseur institutionnel » d'une exceptionnelle importance.

Votre commission a ainsi proposé, lors de la discussion du projet de loi au Sénat, le 31 mai 2001, un dispositif alternatif, permettant de répondre à la plupart des questions laissées pendantes par le texte du Gouvernement et de donner au Fonds de réserve un statut lui garantissant indépendance et transparence :

- le fonds serait **un établissement spécial, placé sous la surveillance et la garantie du Parlement**, se substituant à la « tutelle ministérielle » qui caractérise les établissements publics administratifs. Sans aller peut-être jusqu'à une réforme constitutionnelle, un statut « spécial » semble le moins que l'on puisse prévoir pour un fonds censé garantir le financement des retraites des Français à partir de 2020 ;

- **les régimes bénéficiaires ne seraient pas précisés**, afin de n'interdire *a priori* à aucun Français la possibilité de bénéficier des concours du fonds de réserve ;

- **les membres du directoire seraient désignés de manière solennelle**, en raison de leur expérience et de leur compétence professionnelles, **par le président de la République et les présidents des Assemblées**. Les membres seraient nommés pour une durée non renouvelable de six ans. Cette fonction serait exclusive de toute autre : le fonds de réserve a besoin d'un directoire « à plein temps » ;

- **le conseil de surveillance bénéficierait de véritables pouvoirs de contrôle** ;

- **la notion de gestion administrative serait précisée et confiée à la Caisse des dépôts et consignations** ; ce choix apparaît naturel dès lors que cet établissement est placé depuis 1816 « *sous le sceau de la foi publique* » ; mais dans ces conditions, il est évident que la Caisse ne pourrait pas participer aux appels d'offre de gestion financière des ressources du fonds : ainsi serait-t-il prévue explicitement une « muraille de Chine » pleinement efficace ;

- **la description des règles prudentielles serait renvoyée à un décret en Conseil d'Etat, tandis que le texte législatif préciserait une notion de « ratios d'emprise »**, empêchant que le fonds ne puisse détenir plus de 5 % des actions en provenance du même émetteur, afin d'éviter qu'il ne se transforme en un actionnaire trop zélé du capitalisme français.

En nouvelle lecture, après échec de la commission mixte paritaire, l'Assemblée nationale a rétabli pour l'essentiel le texte qu'elle avait adopté en première lecture, mettant fin, dans l'urgence et dans la presse d'une fin de session, à un débat qui engage pourtant les vingt prochaines années.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Réunie le jeudi 19 avril 2001, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale sur les **résultats de sa mission de contrôle** sur pièces et place sur le **fonds de réserve des retraites**.*

*Puis la commission a entendu une **communication de M. Alain Vasselle**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale, sur les résultats de sa **mission de contrôle sur pièces et sur place** sur le **fonds de réserve des retraites**.*

***M. Alain Vasselle, rapporteur**, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).*

***M. Charles Descours** a souligné que les mouvements financiers touchant les organismes de la sécurité sociale constituaient indéniablement un problème d'affichage. Il a insisté sur l'importance du constat fait par le ministère de l'économie et des finances sur la disponibilité des recettes de privatisation des entreprises publiques.*

Enfin, à l'instar de M. Jacques Machet, il a déploré que les ressources de la branche famille soient ainsi l'objet d'une telle confiscation.

***La commission a approuvé les conclusions présentées par M. Alain Vasselle** et a autorisé leur publication sous la forme d'un rapport d'information.*

ANNEXE N°1

-

**QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR
ADRESSÉ AU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE
ET RÉPONSES À CE QUESTIONNAIRE**

(22 février 2001)

(en application de l'article 2 de la loi n° 96-1160 du 27 décembre 1996)

L'actif du Fonds

Question n° 1 : Fournir les comptes d'exploitation et bilan du Fonds, exercices 1999 et 2000.

Le compte financier pour 1999 et le rapport de l'agent comptable, ci-joints, retracent les résultats et le bilan du Fonds de réserve pour cet exercice.

Pour l'année 2000, le compte de résultat et le bilan sont provisoires, dans l'attente de l'arrêté définitif des comptes.

Question n° 2 : Fournir un échéancier précis des sommes encaissées de la création du Fonds jusqu'à aujourd'hui en flux et en cumulé.

Le tableau ci-dessous retrace les éléments demandés, arrêtés à la date du 15 février 2001.

FONDS DE RESERVE											
RECAPITULATIF MENSUEL DES RECETTES ET DES DEPENSES (en Francs)											
MOIS	RECETTES	PRODUITS	CSSS	CDC	CNAVTS	CAISSES D'EPARGNE	TOTAL	TOTAL	TOTAL	TOTAL	SOLDE
	TRESOR	FINANCIERS					MENSUEL RECETTES	CUMULE	DEPENSE S	CUMULE	
OCTOBRE	0	0	2 000 000 000				2 000 000 000	2 000 000 000			2 000 000 000
NOVEMBRE	0	0					0	2 000 000 000			2 000 000 000
DÉCEMBRE	0	7 035 025					7 035 025	2 007 035 025			2 007 035 025
TOTAL 99	0	7 035 025	2 000 000 000	0	0	0	2 007 035 025				
JANVIER	32 089	5 946 261					5 978 350	2 013 013 376			2 013 013 376
FÉVRIER	34 920	2 003 145					2 038 065	2 015 051 441			2 015 051 441
MARS	151 355	19 056					170 411	2 015 221 851			2 015 221 851
AVRIL	111 700 564	60 657					111 761 220	2 126 983 071			2 126 983 071
MAI	161 921 786	1 961 978		3 000 000 000			3 163 883 764	5 290 866 836			5 290 866 836
JUIN	238 646 097	7 283 005					245 929 102	5 536 795 937			5 536 795 937
JUILLET	527 885 537	73 293 213					601 178 750	6 137 974 687			6 137 974 687
AOÛT	254 089 947	381 317					254 471 264	6 392 445 951			6 392 445 951
SEPTEMBRE	104 913 564	1 280 586					106 194 150	6 498 640 101			6 498 640 101
OCTOBRE	83 805 049	90 368 363					174 173 412	6 672 813 514			6 672 813 514
NOVEMBRE	179 746 196	169 997					179 916 192	6 852 729 706	966 926	966 926	6 851 762 780
DÉCEMBRE	4 140 114 818	8 793 491			5 033 519 578	4 710 879 827	13 893 307 714	20 746 037 420	72 483	1 039 409	20 744 998 011
TOTAL 2000	5 803 041 920	191 561 069	0	3 000 000 000	5 033 519 578	4 710 879 827	18 739 002 395		1 039 409		
JANVIER	47 813 210	114 772 494					162 585 704	20 908 623 125			20 907 583 715
FÉVRIER	42 592 563	17 953 521					60 546 084	20 969 169 205	29 154		20 968 100 646
TOTAL 2001	90 405 773	132 726 015	0	0	0	0	223 131 789		29 154		

Question n° 3 : Préciser quelles sont les sommes attendues d'ici le 31/12/2001.

Conformément aux dispositions de l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Fonds de réserve recevra cette année 50 % du prélèvement social de 2 % sur les revenus de capitaux : cette recette est évaluée à 5 967 MF.

Il devrait également être crédité du solde prévisionnel de la CNAVTS pour l'exercice 2000, tel que présenté à l'occasion de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre dernier. Cet excédent est estimé à 4 357 MF.

Comme l'an passé, il recevra par ailleurs un versement de 4 711 MF représentatif de la cession des parts sociales des Caisses d'épargne (article 26 de la loi N° 99-532 du 25 juin 1999 relative à l'épargne et à la sécurité financière).

S'agissant des recettes UMTS, il faut indiquer que le Fonds avait initialement évalué ces produits à 18 496 MF pour l'exercice 2001, prenant l'hypothèse de l'attribution de quatre licences de téléphonie mobile nouvelle génération. A ce jour, compte tenu du nombre de candidatures déclarées, ce montant se trouve ramené à 2 248 MF.

Par ailleurs, seront perçus tout au long de l'année des produits financiers. Sur la base du portefeuille détenu au 15 février 2001, ces produits sont évalués en trésorerie à 883 MF.

Au total les recettes attendues sont de l'ordre de 18 166 MF. Ce montant est susceptible d'être revu en fonction du déroulement de l'attribution des licences UMTS.

Enfin, l'article 16 de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale institue, au profit du fonds de réserve, une contribution de 8,2 % sur la fraction de l'abondement de l'employeur au plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV) qui excède, annuellement pour chaque salarié, la somme de 2 300 euros.

Le rendement de cette contribution en 2001 dépendra de la rapidité de mise en œuvre des PPESV.

Question n° 4 : Indiquer s'il y a eu des retards d'encaissement par rapport aux échéanciers prévus notamment par la loi de financement et les décrets d'application.

Ce point est détaillé en question 5 ci-dessous.

Question n° 5 : Si oui, indiquer la nature et le montant des versements concernés, le retard enregistré et les raisons de ce retard.

Les recettes du Fonds de réserve sont restées modestes durant tout le premier trimestre 2000.

En effet, la connaissance tardive des nouvelles modalités de répartition des prélèvements sociaux n'a pas permis la mise à niveau à bonne date des programmes informatiques du Trésor Public. En conséquence, les comptables publics, et notamment l'Agence Comptable des Impôts de Paris centralisatrice des prélèvements effectués par le réseau bancaire, ont continué pendant plusieurs mois à adresser les sommes concernées à l'Agence Centrale des Organismes de sécurité sociale, pour compte de la CNAF et de la CNAVTS.

L'ACOSS, ne disposant pas des pièces justificatives nécessaires, n'a pu procéder aux rétrocessions en faveur du Fonds de réserve qu'en juin et juillet 2000.

Par ailleurs, la Commission des comptes de la sécurité sociale et l'annexe f de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyaient un versement en 2000 de 2.900 MF à titre d'acompte sur l'excédent prévisionnel de la CNAVTS pour l'exercice 2000.

Ce versement n'a pas été mis en œuvre à ce jour.

Question n° 6 : Préciser les instruments financiers auxquels le Fonds peut légalement ou réglementairement recourir.

L'article R. 135-21 du code de la sécurité sociale dispose que "les disponibilités du Fonds de réserve peuvent faire l'objet de placements dans des conditions définies par le ministre chargé de l'économie et des finances, après avis du Conseil d'administration."

Le cadre défini à ce jour permet au Fonds de réserve d'effectuer deux types d'opérations :

- des opérations d'achats de titres, d'une part ;
- des opérations de pensions livrées, d'autre part.

Concernant les achats, une lettre du ministre de l'économie et des finances du 7/12/99 a d'abord autorisé le Fonds à acquérir des valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat, ainsi que des titres émis par des établissements publics nationaux, de maturité résiduelle inférieure ou égale à deux ans.

Une nouvelle lettre, en date du 19 juillet 2000, confirme la nature des valeurs autorisées, en en portant toutefois la maturité résiduelle à 30 ans.

S'agissant des pensions livrées, le Fonds peut procéder à des prises en pension contre espèces, pour une durée au plus égale à un mois, de toute valeur d'Etat ou valeur garantie par l'Etat ou titre émis par un établissement public national, de maturité inférieure ou égale à 15 ans.

Question n° 7 : Préciser les modalités de sélection de ces instruments.

Les sommes reçues au Fonds de réserve sont principalement transformées en achats. La pension livrée, de durée limitée à un mois, est plutôt dédiée à la gestion de la trésorerie, les crédits quotidiens étant placés en pensions jusqu'à accumulation d'un montant plus conséquent permettant de réaliser un achat.

La pension livrée permet par ailleurs, lors du versement de sommes importantes au Fonds de réserve, d'étaler les achats de telle sorte à ne pas perturber les marchés, ou bien de les décaler si les conditions proposées s'avèrent peu satisfaisantes.

S'agissant des achats, compte tenu de l'importance des sommes à investir et compte tenu des conditions de maturité fixées (2 ans maximum pour l'exercice 2000), le Fonds a fait porter ses choix sur toute la gamme des valeurs d'Etat de 0 à 2 ans. Le volume et la liquidité de ces valeurs sont beaucoup plus élevés que pour ceux des titres garantis par l'Etat ou titres émis par les établissements publics.

Eu égard, d'une part, aux encours existants sur les différentes valeurs concernées et, d'autre part, au choix fait par le Fonds de mettre en concurrence les différents établissements financiers, les achats ont essentiellement porté sur les BTAN -dont l'encours par ligne dépasse 10 milliards d'euros- voire plus accessoirement sur les BTF.

La plupart des achats ont été réalisés sur le marché secondaire de la dette, mais le Fonds a également été représenté sur le marché primaire à l'occasion de l'adjudication du 17/02/2000.

Les volumes quotidiens des achats ont été limités (entre 50 à 100 millions d'euros sur un même titre) de manière à n'interférer en aucune mesure sur la courbe des taux et sur la liquidité du marché.

Question n° 8 : Fournir un descriptif des différentes opérations de placement du Fonds depuis son origine – Les commenter brièvement.

Les premières opérations de placement, effectuées en novembre et décembre 1999 pour le compte du Fonds de réserve, ont pris la forme de pensions livrées.

Après la réunion du Conseil d'administration de l'établissement le 14/12/99, un premier programme d'achat a été élaboré, qui s'est concrétisé essentiellement sur la période du 18 au 25 janvier pour s'achever en février 2000.

Tout en menant une gestion active de sa trésorerie par le biais des pensions, le Fonds de réserve a procédé ensuite à une seconde vague d'achats fin juin/début juillet 2000.

Enfin, les investissements les plus importants ont été effectués en décembre 2000 et janvier 2001, après le créditement au compte du Fonds de réserve de près de 14 milliards de francs en décembre 2000.

Deux tableaux joints retracent les opérations d'acquisitions de titres réalisées au titre du fonds de réserve.

Question n° 9 : Préciser la répartition des actifs aux 31/12/99 et 31/12/2000 et à la date d'aujourd'hui, par catégorie de produits – La commenter brièvement.

Le tableau ci-après reprend la répartition des actifs telle que demandée :

EN MF	31/12/1999	31/12/2000	AU 15/02/2001
PENSIONS	2 007	6 408	1 068
ACHATS (en valeur d'achat)			
BTAN 12/03/01		2 057	2 057
BTAN 12/07/01		5 497	6 690
BTAN 12/10/01		4 364	6 606
BTAN 12/01/02		2 409	3 247
BTF 08/03/01			651
BTF 29/03/01			649
TOTAL	2 007	20 735	20 968

Comme indiqué ci-dessus, les achats ont surtout porté sur les deux BTAN juillet 2001 et octobre 2001 dont les encours sont particulièrement importants et les cours attractifs.

Question n° 10 : Préciser la politique d'échéance de ces placements, au regard de l'échéancier des emplois futurs du Fonds.

Les recettes et dépenses du Fonds de réserve sont fixées par des dispositions d'origine législative. Or, si à ce jour les premières ont bien été précisées, il n'en va pas de même pour les secondes qui n'ont fait l'objet d'aucune disposition particulière, et rien ne permet en conséquence d'estimer les emplois futurs du Fonds de réserve.

En l'attente, un travail en cours d'optimisation à moyen terme du portefeuille est actuellement réalisé en supposant qu'aucun décaissement ne serait effectué jusqu'en 2019, conformément à la déclaration faite par le Premier Ministre en mars 2000 et au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, dans sa version initiale présenté au Conseil d'administration des caisses nationales de sécurité sociale, avant son examen par le Conseil d'Etat.

Question n° 11 : Pour chaque catégorie d'instruments, préciser les droits d'entrée, les coûts d'intermédiation (commissions) et frais de gestion.

Le Fonds de réserve n'acquies pas de droits et ne supporte ni coûts ni frais, tant pour les opérations d'achats que pour les opérations de pensions qu'il effectue directement et sans intermédiaire.

Question n° 12 : Indiquer le rôle joué par "l'avis du Conseil d'administration" (CSS R. 135-21).

Sont reprises ci-dessous les décisions du Conseil d'administration lors des séances des 14/12/1999 et 14/12/00.

✓ **14/12/1999**

Le Conseil d'administration émet, à l'unanimité, un avis favorable sur les dispositions retenues à titre transitoire pour les opérations de placement du Fonds de réserve, telles que figurant dans la lettre de Monsieur le Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie du 7 décembre 1999.

Il émet, par ailleurs, le souhait que de nouvelles possibilités soient ouvertes en la matière, eu égard à l'importance et la durée d'immobilisation des Fonds attendus en 2000, et demande que des travaux s'engagent prochainement à cet effet.

✓ **14/12/2000**

En application de l'article R. 135-21 du code de la sécurité sociale, le Conseil d'administration émet un avis favorable sur la modification des règles de placement des disponibilités du Fonds de réserve, proposée par le Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie dans sa lettre du 19 juillet 2000 autorisant l'acquisition de valeurs d'Etat ou garanties par l'Etat ou de titres émis par des établissements publics nationaux de maturité résiduelle inférieure ou égale à trente ans.

Par ailleurs, dans sa séance du 14/12/2000, le Conseil d'administration a examiné les prévisions à moyen terme du Fonds de réserve et les premiers résultats des études d'optimisation des placements sur 20 ans. Il a souhaité, dans l'attente d'une meilleure évaluation du risque et d'autre part de la prise en compte, pour l'optimisation, des encours totaux des titres éligibles, limiter les achats du premier semestre 2001 à des titres de maturité résiduelle inférieure ou égale à 3 ans. Il a fixé, par ailleurs, un plafond de 10 % des acquisitions pour les titres émis par des établissements publics nationaux, dans les mêmes limites de maturité résiduelle.

Compte tenu de la courbe des taux actuelle, une gestion à court terme pendant la première moitié de l'année 2001 ne devrait guère pénaliser le Fonds de réserve.

Question n° 13 : Indiquer si cet avis doit être obligatoirement suivi par le ministre des finances. En cas de réponse négative, est-il régulièrement suivi.

L'article 135-21 prévoit une procédure de consultation du Conseil d'administration qui ne lie, en aucune manière, le ministre des finances.

Question n° 14 : Indiquer s'il existe une politique de "gestion active" consistant à échanger des titres anciens contre de nouvelles émissions plus rentables.

L'élaboration des premiers programmes d'achats induisent de fait une gestion active du portefeuille puisque les titres acquis viennent à échéance tout au long de l'exercice 2001 et au début de l'année 2002.

Toutefois, il faut observer que le Fonds de réserve n'est actuellement pas autorisé à céder des titres avant leur échéance. Il ne peut donc échanger des valeurs comme indiqué ci-dessus.

L'actif du Fonds

Question n° 15 : Préciser s'il existe une évaluation précise des charges auxquelles le Fonds aura à faire face, si oui, la communiquer.

Les dispositions actuelles n'attribuent au Fonds de réserve aucun passif identifié comme tel. Toutefois, le F.S.V. dispose de simulations permettant de calculer, selon la méthode d'optimisation des moindres carrés, d'une part, la cotisation d'équilibre, d'autre part, le montant du Fonds de réserve nécessaires au financement de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale à l'horizon d'équilibre.

De telles simulations présentent cependant un intérêt limité en l'absence de connaissances précises sur les modalités de mise en œuvre de la réforme des retraites et l'évolution des dépenses correspondantes. En effet, l'accumulation des actifs au sein du Fonds de réserve et les décaissements futurs seront vraisemblablement liés aux besoins des régimes.

Question n° 16 : Indiquer si le Fonds recourt à des actuaires indépendants susceptibles d'actualiser l'état de ses charges futures.

En l'état, ce problème ne se pose pas. Une évaluation par des actuaires indépendants serait toutefois souhaitable dès lors que les dépenses du Fonds de réserve seront identifiées.

Question n° 17 : Préciser si ce travail d'actualisation est réalisé par des services de l'Etat, ou de ses établissements publics – Les indiquer.

De la même manière, le recours à l'aide des services de l'Etat est pour l'instant sans objet.

Fonctionnement

Question n° 18 : Indiquer les procédures de contrôle du fonctionnement du Fonds. Indiquer si elles sont exercées par l'autorité de tutelle.

En tant qu'Etablissement public à caractère administratif, le F.S.V. est assujéti au contrôle économique et financier tel que prévu par le décret du 9.8.1953. Ce contrôle est exercé par le chef de la mission de contrôle auprès des organismes d'assurance vieillesse.

Par ailleurs, un contrôle de régularité de chacune de ces opérations est réalisé par l'Agent comptable en application du décret du 29 décembre 1962 et des dispositions non abrogées du décret de 1953.

Enfin, l'établissement relève du contrôle juridictionnel de la Cour des comptes et se situe dans le champ d'investigation de l'IGAS et l'IGF.

Question n° 19 : Préciser les moyens mis à disposition du F.S.V. pour la gestion du Fonds de réserve. Indiquer si la charge que sa gestion fait reposer sur le F.S.V. est calculée. Indiquer si elle est remboursée.

Les moyens d'ores et déjà disponibles au F.S.V. pour effectuer les opérations de placements des disponibilités des opérations de solidarité ont été mobilisés pour la gestion du Fonds de réserve.

Pour les deux sections (opérations de solidarité et Fonds de réserve), les opérations se déroulent selon une procédure similaire par appel d'offres auprès des établissements spécialistes en valeurs du Trésor.

Le back-office est réalisé dans l'un et l'autre cas par la Direction du Trésor.

A ce stade, les coûts de gestion administrative, au demeurant fort peu élevés, ne sont pas individualisés. On précisera que l'article L. 135-1-1 du code de la sécurité sociale dispose que "les frais de gestion administrative du Fonds sont à la charge de l'Etat" sans opérer de distinction entre l'une et l'autre sections.

Seuls sont facturés au Fonds de réserve les frais liés aux prestations d'optimisation et les frais générés par un abonnement REUTERS (suivi des cours et des valeurs).

La différenciation des frais de gestion administrative du Fonds de réserve (frais de personnel, matériel...) de ceux de la section de solidarité nécessiterait un décret en Conseil d'Etat.

Question n° 20 : Indiquer la procédure retenue pour la conservation des titres du Fonds de réserve. Indiquer si elle est identique à celle du F.S.V. Indiquer le rôle joué par la Caisse des dépôts et consignations. Indiquer les rémunérations éventuelles perçues par cette dernière à ce titre.

La conservation des titres du Fonds de réserve est assurée à titre gracieux par l'Etat, par la Direction du Trésor, tout comme celle de la 1^{ère} section du F.S.V. Les comptes de chacune des deux sections sont séparés, de même que sont séparées au sein de chaque compte les opérations d'achats, d'une part, et de pensions livrées, d'autre part.

A ce jour, la Caisse des Dépôts et Consignations est pour le F.S.V. un établissement bancaire contrepartie au même titre que les autres spécialistes en valeurs du Trésor. Il n'y a donc pas lieu de lui verser une quelconque rémunération.

Annexe à la réponse à la question n° 8

La répartition des placements s'établit comme suit dans les deux tableaux ci-après.

Montants des achats par banque

NATURE DES TITRES	BANQUES	MF
BTf	BNP PARIBAS	326
	CAI	326
	HSBC CCF	325
	GENERALE	162
	JP MORGAN	162
TOTAL BTf		1300
BTAN	BNP	261
	BNP PARIBAS	1271
	CCF	645
	HSBC/CCF	739
	JP MORGAN	1493
	LYONNAIS	1135
	G.SACHS	1811
	CAI	2235
	GENERALE	3153
	NATEXIS	1164
	LEHMAN	1472
	M.STANLEY	1128
	CIC	872
CDC	1221	
TOTAL BTAN		18600
TOTAL GENERAL		19900

MONTANTS DES PENSIONS PAR BANQUE (en MF jours)						
(en MF)	FSV			F2R		
	1999	2000	2001	1999	2000	2001
C.A.I.	218 995	194 302	17 016	46 284	46 730	730
GENERALE	176 217	212 895	18 976	0	18 261	1 148
C.D.C.	123 432	55 763	0	1 552	25 506	0
C.C.F.	134 338	106 898	0	0	16 111	0
H.S.B.C.	108 942	18 207	0	5 472	3 137	0
H.S.B.C./C.C.F.	0	0	7 594	0	0	342
C.I.C.	104 872	6 155	36 430	0	29 562	9 035
B.N.P.	103 721	26 473	0	53 131	0	0
PARIBAS	45 324	39 582	0	15 934	9 136	0
B.N.P./PARIBAS	0	0	32 233	0	0	32 331
MORGAN ST.	95 109	184 148	38 713	0	75 575	35 061
G.SACHS	46 706	83 134	16 768	0	28 408	40 947
JP MORGAN	46 667	243 358	73 906	0	80 443	38 060
LYONNAIS	23 859	28 313	0	4 918	10 019	0
LEHMAN	3 667	74 799	24 800	0	1 142	13 337
C.P.R.I.	150 738	0	0	24 992	0	0
NATEXIS	0	106 217	35 204	0	50 431	0
TOTAL	1 384 585	1 382 243	303 640	154 282	396 462	172 990

Les montants ci-dessus correspondent aux montants des pensions multipliés par le nombre de jours de placements.

Les établissements financiers ne perçoivent pas d'honoraires de la part du F.S.V.

ANNEXE N° 2

QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR À LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ ET RÉPONSE À CE QUESTIONNAIRE

(8 mars 2001)

(en application de l'article 2 de la loi n°96-1160 du 27 décembre 1996)

Le Gouvernement a déclaré par le biais du site internet du Premier ministre, et rappelé par Mme Martine Aubry, dans son discours lors de la réunion des comptes de la sécurité sociale du 20 septembre 2000, et Mme Elisabeth Guigou devant le Sénat le 14 novembre 2000 que le fonds de réserve des retraites disposera en 2020 de 1.000 milliards de francs et que « *cette somme correspond à la moitié des déficits prévisionnels des régimes de retraites entre 2020 et 2040* ».

Première partie : le fonds de réserve des retraites et l'évaluation des déficits des régimes de retraites entre 2020 et 2040

- 1. Préciser la signification du terme « correspond ». Préciser si l'évaluation du montant global des déficits s'élève à deux fois 1.000 milliards de francs, soit 2.000 milliards de francs ;***

Le déficit des régimes éligibles selon la loi au Fonds de réserve des retraites entre 2020 et 2040 –déficit supplémentaire créé sur cette période à partir d'une hypothèse d'équilibre en 2020- peut être estimé, en valeur actualisée 2020, à environ 1.700 milliards de francs. C'est en cela qu'un fonds de réserve de 1.000 milliards de francs correspond à la moitié du déficit prévisionnel des régimes de retraite entre 2020 et 2040. Par prudence, les ministres ont évoqué la moitié alors que l'on pourrait avancer un taux de 60 %.

- 2. Préciser si cette somme est calculée sur la base de la législation en vigueur concernant les régimes de retraite (taux et durée de cotisation, âge de liquidation) ;***

Les prévisions de déficits des régimes ont été calculées sur la base de la législation actuellement en vigueur.

- 3. Préciser le mode d'indexation des pensions de retraites retenue pour cette évaluation (prix, salaires) ;***

Le mode d'indexation des pensions retenu est l'évolution des prix à la consommation hors tabac.

4. Préciser la liste des régimes visés par cette prévision.

et

5. Préciser si ces régimes sont exclusivement les régimes éligibles au fonds de réserve ;

L'actuel fonds de réserve (2^{ème} section du FSV) est dédié au régime général des salariés et aux régimes de non-salariés dits « alignés » -ORGANIC et CANCAVA-.

6. Préciser le montant annuel des déficits évalué pour chacun de ces régimes entre 2020 et 2040. Préciser la part de chacun de ces régimes dans le déficit global ;

Les besoins de financement des régimes de base de retraite sur la période 2020-2040 par rapport à 2000 sont pour chacune des années suivantes de :

(milliards de francs constants 2000, scénario : 4,5 % de chômage en 2010)

	2020	2025	2030	2035	2040
Régime général	- 110	- 160	- 230	- 290	- 340
ORGANIC ET CANCAVA	- 5	- 5	- 10	- 10	- 15

* régimes de base uniquement

Par rapport à 2020, les besoins de financement de ces régimes sont donc, pour chacune des années suivantes, de :

(milliards de francs constants 2000, scénario : 4,5 % de chômage en 2010)

	2020	2025	2030	2035	2040
Régime général	0	- 50	- 120	- 180	- 230
ORGANIC ET CANCAVA	0	0	- 5	- 5	- 10

* régimes de base uniquement

7. Préciser les hypothèses macro-économiques qui soutiennent ces évaluations -(taux de croissance du PIB, taux d'emploi et de chômage, démographie, taux de croissance annuel des salaires etc.) ;

Les projections ont été réalisées sous les hypothèses macro-économiques suivantes :

- les projections démographiques utilisées sont celles de l'INSEE : espérance de vie atteignant 81 ans pour les hommes et 89 ans pour les femmes à l'horizon 2040 ; forte augmentation du nombre de personnes âgées de plus de 60 ans à partir de 2005 (un Français sur trois aura plus de 60 ans en 2040, contre un sur cinq aujourd'hui) ; croissance de la population active jusqu'en 2010 puis diminution progressive jusqu'en 2040 (dix personnes d'âge actif pour sept personnes de plus de 60 ans à l'horizon 2040, contre dix pour quatre en 2000) ;

- taux de progression des salaires : 1,7 % en rythme annuel moyen de 2005 à 2040 ;

- taux de chômage décroissant jusqu'à un niveau de 4,5 % à l'horizon 2010, puis se stabilisant à ce niveau, avec une croissance économique donnée par le tableau suivant :

Scénario de croissance annuelle moyenne du PIB sur la période 2000-2040

Période	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020	2020-2040
PIB	3,3 %	2,8 %	1,6 %	1,5 %	1,5 %

Ces hypothèses sont celles reprises du rapport de 1999 sur l'avenir des retraites avec pour variante un taux de chômage de 4,5 % au lieu de 6 % à l'horizon 2010. Elles

font actuellement l'objet de travaux de réactualisation dans le cadre du conseil d'orientation des retraites.

8. Préciser si ces évaluations prennent en compte les avantages annexes servis par les différents régimes et notamment le régime général ;

Les évaluations relatives aux déficits prévisionnels des régimes de retraite entre 2020 et 2040 prennent en compte les avantages annexes servis par ces régimes.

9. Préciser si ces évaluations prennent en compte le coût pour le régime général des prestations de l'assurance vieillesse de parents au foyer (AVPF) estimé par l'IGAS (1997) entre 30 et 50 milliards de francs annuels entre 2020 et 2040.

Les évaluations prennent également en compte le coût pour le régime général des prestations de l'assurance vieillesse de parents aux foyers (AVPF) -27 milliards de francs en 2020, 36 milliards de francs en 2040-.

Seconde partie : Le fonds de réserve des retraites et les régimes de retraite des fonctionnaires

10. Le Gouvernement, par la voix du Premier ministre lors de sa déclaration sur les retraites du 21 mars 2000, a évalué en 2020 à 170 milliards de francs le déficit annuel des régimes des fonctionnaires (Etat, collectivités locales, hôpitaux). Préciser, pour l'ensemble de la fonction publique, le montant annuel des déficits entre 2020 et 2040 ;

et

11. Préciser le montant global des déficits des régimes de la fonction publique sur cette période ;

Les besoins de financement des régimes de fonctionnaires sur la période 2020-2040 par rapport à 2000 sont pour chacune des années suivantes de :

(milliards de francs constants 2000, scénario : 4,5 % de chômage en 2010)

	2020	2025	2030	2035	2040
Fonction publique d'Etat	- 120	- 140	- 170	- 200	- 230
Fonction publique d'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux	- 170	- 200	- 240	- 280	- 330

Par convention, les soldes de la Fonction publique d'Etat, des collectivités locales et des hôpitaux sont supposés nuls en 2000.

12. Préciser si ces régimes ont vocation à être financés par le fonds de réserve ;

et

13. Préciser si des conditions préalables existent à ce financement. Si oui, les indiquer.

Les régimes ayant fait l'objet d'une réforme en 1993 sont éligibles au Fonds de réserve des retraites. Comme l'a annoncé le Premier ministre, les autres régimes de base de l'assurance vieillesse pourront le devenir après intervention de leur réforme. Le Parlement sera appelé à se prononcer à ce sujet.

14. Préciser en cas de réponse positive si le Gouvernement entend affecter de nouvelles ressources au fonds de réserve afin de compenser cette charge ;

et

15. Préciser la nature de ces ressources, l'évaluation de leurs montants et le calendrier de leur encaissement.

L'affectation éventuelle de nouvelles ressources au fonds sera étudiée en fonction des disponibilités en la matière, de l'évolution du fonds et de celle des déficits des nouveaux régimes concernés. Il est donc très prématuré de préciser la nature de ces ressources, l'évaluation de leurs montants et le calendrier de leur encaissement.

Troisième partie : Le financement du fonds de réserve jusqu'en 2020

16. Dans le dossier de presse rendu public lors de sa conférence du 21 mars 2000 sur les retraites, le Premier ministre a indiqué un plan de financement pour le fonds de réserve.

Ressources	Cumul flux annuel -MDF
Excédents CNAVTS	100
Excédents CSSS et FSV	400
Prélèvement de 2 % sur les revenus du patrimoine	150
Produits des parts sociales de Caisse d'épargne + versement CDC	20
Revenus financiers : rendement 4% an	330
Total estimé	1.000

Préciser les hypothèses économiques soutenant ces évaluations ;

Les grandes masses de recettes sont les suivantes :

- les excédents cumulés de la caisse nationale d'assurance vieillesse, du fonds de solidarité vieillesse et de la contribution de solidarité des sociétés (50 milliards de francs) ;
- une part des prélèvements sociaux sur les revenus des capitaux (150 milliards de francs) ;
- les intérêts et les revenus financiers produits par ces réserves (330 milliards de francs) ;
- enfin, 20 milliards de francs liés au produit de cessions des parts sociales des caisses d'épargne et au versement exceptionnel de la CDC.

L'obtention de ces ressources est obtenue sous les hypothèses économiques définies à la question 7. Ces ressources sont par ailleurs susceptibles de faire l'objet d'une actualisation dont les résultats vous seront, le cas échéant, transmis dans les prochains jours.

17. Le Gouvernement a choisi d'affecter dans une large proportion au fonds de réserve le produit des licences UMTS. Confirmer que ces ressources ne sont pas comptabilisées dans le montant des 1.000 milliards de francs ;

Le produit de la vente des licences UMTS n'est pas compris dans les financements nécessaires pour atteindre l'objectif de 1.000 milliards de francs annoncé par le Premier ministre.

18. Préciser par année et au total le montant de la ressource visée par la question 17 ci-dessus, devant être affectée au fonds de réserve tel que initialement prévu dans les lois de financement de la sécurité sociale et dans la loi de finances initiale pour 2001 ;

Le montant des produits provenant de la vente des licences téléphoniques de troisième génération et affecté au fonds de réserve des retraites dépend du nombre d'opérateurs ayant souscrit.

Sur la base de la souscription de quatre opérateurs, et compte tenu des montants figurant dans la loi de finances pour 2001, les affectations au fonds de réserve des retraites au titre des licences téléphoniques de troisième génération s'établissent comme suit :

(en millions de francs)

Calendrier de versement des redevances UMTS					
<i>Calendrier de versement des redevances pour chaque opérateur</i>			Total pour les quatre opérateurs	Affectation caisse d'amortissement de la dette publique	Affectation fonds de réserve des retraites
	Date	Montant (MF)	Montant (MF)	Montant (MF)	Montant (MF)
	30 sept 01	4.062	16.248		
	31 déc 01	4.062	16.248	14.000	18.496
Cumul 31.12.2001		8.124	32.496	14.000	18.496
	31 mars 02	2.031	8.124		
	30 juin 02	2.031	8.124		
	30 sept 02	2.031	8.124		
	31 déc 02	2.031	8.124	14.000	18.496
Cumul 31.12.2002		16.248	64.992	28.000	36.992
	30 juin 03	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2003		17.409	69.636	28.000	41.636
	30 juin 04	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2004		18.570	74.280	28.000	46.280
	30 juin 05	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2005		19.731	78.924	28.000	50.924
	30 juin 06	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2006		20.892	83.568	28.000	55.568
	30 juin 07	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2007		22.053	88.212	28.000	60.212
	30 juin 08	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2008		23.214	92.856	28.000	64.586
	30 juin 09	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2009		24.375	97.500	28.000	69.500
	30 juin 10	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2010		25.536	102.144	28.000	74.144
	30 juin 11	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2011		26.697	106.788	28.000	78.788
	30 juin 12	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2012		27.858	111.432	28.000	83.432
	30 juin 13	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2013		29.019	116.076	28.000	88.076
	30 juin 14	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2014		30.180	120.720	28.000	92.720
	30 juin 15	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2015		31.341	125.364	28.000	97.364
	30 juin 16	1.161	4.644		4.644
Cumul 31.12.2016		32.502	130.008	28.000	102.008

19. Préciser selon le schéma initial le montant évalué des produits financiers qui doivent être générés par les produits des licences UMTS.

Dans le schéma initial, quatre opérateurs achètent des licences UMTS : ils versent au total au FRR 18,496 milliards de francs en 2001 et en 2002, puis 4,644 milliards de francs chaque année jusqu'en 2016 inclus.

A terme, à l'horizon 2020, les produits financiers des licences UMTS atteignent donc un total de 74 milliards de francs environ.

20. Préciser si le Gouvernement entend maintenir en l'état la procédure d'attribution malgré le retrait de candidats ;

La procédure d'attribution des licences UMTS a fait l'objet d'un appel à candidature du secrétariat d'Etat à l'industrie lancé le 18 août 2000. Il prévoit l'attribution de quatre licences selon une procédure de soumission comparative, dont le calendrier permet l'introduction de la technologie de téléphonie mobile de troisième génération selon les échéances fixées par la communauté européenne. Deux opérateurs de télécommunications ont remis une offre à la date limite de dépôt. Ces offres sont actuellement examinées par l'autorité de régulation des télécommunications. Le Gouvernement entend mener à son terme cette procédure, qui devra aboutir à la délivrance des autorisations aux candidats retenus au plus tard au 30 juin 2001. En ce qui concerne l'attribution des licences restantes, le Gouvernement entend lancer un second appel à candidatures, dont les modalités restent à définir. Ce lancement pourrait avoir lieu vers la fin de l'année 2001, ou dans le courant du premier semestre 2002.

21. En cas de modification, préciser les intentions du Gouvernement sur une nouvelle procédure d'attribution (nombre de licences, produits attendus, destination des fonds).

Quatre licences nationales doivent au final être attribuées en France. Le nombre de licences offertes tient compte de la disponibilité en fréquences radioélectriques et de la structure du marché de la téléphonie mobile. Les travaux de la commission consultative des radiocommunications consacrés à l'introduction de l'UMTS avaient également préconisé l'attribution de quatre licences par soumission comparative. Les éléments qui ont motivé ce choix restent valables et ne sont pas remis en cause par le résultat de l'appel à candidatures. Le Gouvernement entend donc attribuer les deux licences qui seraient encore vacantes à l'issue de cette procédure au travers d'un nouvel appel à candidature.

22. Préciser le montant qui sera finalement attribué au fonds de réserve et le calendrier des versements ;

Cf. réponse aux questions 18 et 19. Les éventuelles modifications pour les deux licences laissées vacantes dépendront du calendrier du second appel d'offres qui sera lancé et de ses modalités.

23. Préciser si le Gouvernement a l'intention de modifier l'article 36 de la loi de finances initiale pour 2001 qui prévoit pour 2001 et 2002 une affectation fixe de 14 milliards de francs du produit de ces licences à l'amortissement de la dette publique, ce afin de restaurer l'équilibre initial du partage de ces ressources entre l'amortissement de la dette publique et le fonds de réserve des retraites ;

24. Préciser si le Gouvernement a l'intention de compenser le manque à gagner pour le fonds de réserve dû au retrait de deux candidats à l'attribution de licences ;

et

25. En cas de réponse positive, préciser ressources, montants et calendriers de versement.

S'agissant de l'affectation des produits des licences UMTS, une éventuelle modification de la loi de finances pour 2001 devrait en toute hypothèse concilier la maîtrise de l'endettement de l'Etat d'une part et la montée en puissance du fonds d'autre part. Par ailleurs, le Gouvernement entend poursuivre un appel d'offres pour les deux licences non attribuées. Enfin, il convient de rappeler que les recettes des licences UMTS ne sont pas comprises dans l'objectif de 1.000 milliards de francs fixé par le Premier ministre.

Quatrième partie : Le fonds de réserve des retraites et le traitement des déficits des régimes de retraites antérieurs à 2020

26. Préciser les évaluations du Gouvernement sur les soldes annuels des régimes de retraites (régime général et alignés, régimes spéciaux, fonction publique) d'aujourd'hui à 2020 ;

Les besoins de financement des régimes de base sur la période 2000-2020 (milliards de francs constants 2000) sont les suivants :

Evolution du besoin de financement des régimes par rapport à 2000

(milliards de francs constants 2000, scénario : 4,5 % de chômage en 2010)

	2000	2005	2010	2015	2020
Régime général	0	15	- 10	- 60	- 110
Fonction publique d'Etat	0	- 15	- 50	- 90	- 120
Collectivités locales et hôpitaux	0	- 5	- 15	- 35	- 50
Autres régimes spéciaux °	0	0	- 10	- 15	- 20
Tous régimes de base *	0	25	- 40	- 150	- 250

* Y compris FSV (non inclus dans les autres lignes du tableau).

° Ouvriers de l'Etat, Mines, IEG, SNCF, RATP, ENIM, CRPCEN, Banque de France.

27. La CNAVTS prévoit d'avoir à faire face à des déficits annuels entre 2010 et 2020. Ces déficits, cumulés sur cette période 2010-2020, s'élèveraient à 474 milliards de francs - hors versements d'excédents au fonds de réserve entre 2001 et 2020 et à 574 milliards de francs si le Gouvernement prélève 100 milliards de francs sur les excédents du régime général anticipés entre 2001 et 2010, comme il en a manifesté son intention le 21 mars 2000. Préciser l'avis du Gouvernement sur cette évaluation ;

La valeur de 100 milliards correspond aux excédents prévisionnels de la CNAVTS pour la période 1999/2009 au moment de la déclaration de M. le Premier ministre en mars 2000. Il est prévu que ces excédents soient versés au fonds de réserve avec un

décalage d'un an. Il faut cependant tenir compte de la sensibilité de ces excédents aux différentes hypothèses sur la période (PIB, masse salariale...).

28. Préciser si le fonds de réserve procédera à des décaissements avant 2020. Préciser éventuellement l'objet de ces décaissements ;

Le fonds s'inscrit dans le cadre d'un ensemble de mesures destinées à préparer dès aujourd'hui des solutions pour réduire les déséquilibres démographiques et financiers des régimes de retraite par répartition. Ces déséquilibres s'accroîtront très sensiblement à partir de 2020. Comme l'a indiqué le Premier ministre en mars 2000, les montants mis en réserve dans le cadre du fonds demeureront indisponibles jusqu'à cette date.

29. Préciser les moyens de financement prévu par le Gouvernement pour faire face aux déficits antérieurs à 2020 : nature des ressources et montants année par année.

Compte tenu des échéances auxquelles apparaîtront les premiers besoins de financement, le Gouvernement a décidé d'engager une large concertation sur la réforme de l'ensemble des régimes de base de retraite, en s'appuyant notamment sur les travaux du Conseil d'orientation des retraites, afin de déterminer les mesures appropriées à mettre en œuvre.

Cinquième partie : Le fonctionnement du fonds de réserve, à compter de 2020

30. Préciser si le fonds de réserve continuera à percevoir des recettes courantes au-delà de 2020. Nature et montants annuels ;

31. Préciser les éventuels produits financiers générés par le fonds de réserve entre 2020 et 2040. Montants annuels prévisionnels ;

32. Préciser les rythmes prévisionnels de décaissement du fonds ;

33. Préciser les modalités de prise en charge par le fonds de réserve des déficits des régimes (prise en charge totale, montant forfaitaire, pourcentage) ;

et

34. Préciser la situation financière et le rôle du fonds de réserve après 2040.

Le Gouvernement ayant pris l'engagement que les montants mis en réserve dans le cadre du fonds demeureront indisponibles jusqu'en 2020, le fonds de réserve est destiné à être un fonds de lissage pour lisser les besoins de financement prévisibles après 2020. L'évolution des réserves dépendra du rythme et des critères de décaissement des réserves, sur lesquels il serait prématuré de statuer.

Sixième partie : Questions juridiques soulevées par le fonds de réserve

35. Le Gouvernement a fait part, lors de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, de son intention de créer un établissement public qui assurerait la gestion du fonds de réserve des retraites, gestion aujourd'hui assumée par le fonds de solidarité vieillesse. L'avant projet de loi de financement, distribué à l'occasion aux partenaires sociaux, confirmait cette annonce. Le Gouvernement a finalement renoncé à ce projet. Préciser les raisons de ce renoncement ;

Il est effectivement envisagé de créer un établissement public chargé de gérer le fonds de réserve des retraites, cette fonction étant aujourd'hui assurée par le fonds de solidarité vieillesse (FSV). Cependant la complexité de ce projet et les consultations

nécessaires à sa mise au point expliquent que ce projet n'ait pu encore aboutir. Le Gouvernement demeure favorable à sa réalisation.

36. A l'occasion de la discussion du texte, le Gouvernement a annoncé que la création de cet établissement public aurait lieu par le biais du projet de loi de modernisation sociale. Or, le texte voté par l'Assemblée nationale en première lecture ne contient pas d'article susceptible de confirmer cette annonce. Préciser les raisons de ce nouveau report ;

Le projet de fonds de réserve des retraites figurera dans un prochain projet de loi.

37. Préciser le traitement des différentes ressources du fonds de réserve (prélèvement de 2 % sur les revenus du capital, CSSS, excédent de la CNAVTS, excédent du FSV, acomptes sur les excédents de la CNAVTS, parts sociales de Caisse d'Épargne, dons de la Caisse des dépôts et consignations, produits des licences UMTS, produits financiers), en spécifiant leur imputation entre les différentes prévisions de recette par catégories fixées dans les lois de financement pour 1999, 2000, 2001.

Les ressources du fonds de réserve des retraites ont évolué, dans le cadre des trois dernières lois de financement, comme indiqué ci-après (il s'agit des prévisions inscrites dans les comptes de la LFSS) :

➤ Loi de financement pour 1999 :

- CSSS = 2 milliards de francs (intégrés dans la prévision d'excédent de 5,6 milliards de francs affecté au FSV), en catégorie « impôts et taxes ».
- Produits financiers = 0,02 milliard de francs, en catégorie « revenus des capitaux ».

➤ Loi de financement pour 2000 :

- Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital = 5,54 milliards de francs, en catégorie « impôts et taxes ».
- Acompte sur l'excédent 2000 de la CNAVTS = 2,9 milliards de francs, en catégorie « transferts reçus » (à tort, car en principe consolidés entre la CNAVTS et le FSV).
- Produits financiers = 0,06 milliard de francs, en catégorie « revenus des capitaux ».
- Versement de la CDC = 3 milliards de francs, en catégorie « autres ressources ».
- Le reversement de l'excédent prévisionnel 2000 de la CNAVTS ne figurait pas dans les recettes 2000 de la loi de financement, car il aurait constitué un double compte avec les recettes déjà intégrées dans l'exécution de la loi de financement pour 1999.
- L'affectation en 2000 d'une fraction du produit de la privatisation des Caisses d'épargne n'était pas intégrée dans les recettes de la LFSS pour 2000.

➤ Loi de financement pour 2001 :

- Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital = 5,75 milliards de francs, en catégorie « impôts et taxes ».
- Produits financiers = 1,4 milliard de francs, en catégorie « revenus des capitaux ».
- Affectation d'une fraction du produit de la privatisation des Caisses d'épargne = 4,72 milliards de francs, en catégorie « autres ressources ».

- Produit des licences UMTS = 18,5 milliards de francs, en catégorie « autres ressources ».

- Le reversement de l'excédent prévisionnel 2000 de la CNAVTS ne figure pas dans les recettes 2001 de la loi de financement car il aurait constitué un double compte avec les recettes déjà intégrées dans l'exécution de la loi de financement pour 2000.

38. Préciser les conditions selon lesquelles seront traités à compter de 2020 les concours du fonds de réserve aux régimes de retraites, concours qui seront a priori à la fois des dépenses du fonds de réserve et des recettes de ces régimes de retraites.

Les concours du Fonds de réserve seront traités en loi de financement de manière identique à ceux de l'actuelle première section du Fonds de solidarité vieillesse, à savoir :

- dans la sous-catégorie « transferts versés » dans les comptes du Fonds de réserve ;
- dans la sous-catégorie « transferts reçus » dans les comptes des régimes bénéficiaires ;
- après consolidation des opérations du Fonds de réserve et des régimes de base, ces transferts réciproques seront neutralisés, et donc éliminés de la catégorie « transferts reçus » de la loi de financement.

En effet, les transferts reçus par les régimes de base auront déjà été comptabilisés en recettes de la loi de financement :

- soit comme recettes directes du Fonds de réserve (affectation directe de recettes fiscales par exemple) ;
- soit comme recettes de la CNAVTS ou du FSV, permettant ensuite le versement de tout ou partie de leur excédent au Fonds de réserve.

39. Au regard de l'article 34 de la Constitution, apprécier par exercice l'impact du traitement des opérations du fonds de réserve tel que précisé en réponse aux questions 37 et 38 sur les conditions générales de l'équilibre financier que détermine les lois de financement ainsi que sur l'appréciation de l'évolution des prévisions de recettes et des objectifs de dépenses.

L'effet du traitement des opérations du Fonds de réserve (en prévision) sur les conditions générales de l'équilibre financier est le suivant :

- Loi de financement pour 1999 :
 - Majoration des agrégats de recettes, à hauteur de l'apport de CSSS et de produits financiers au fonds de réserve.
- Loi de financement pour 2000 :
 - Majoration des agrégats de recettes, à hauteur de l'apport de prélèvement sur les revenus du capital, des produits financiers, et du versement de la CDC, mais à l'exclusion de l'affectation de l'excédent 1999 de la CNAVTS.
- Loi de financement pour 2001 :
 - Majoration des agrégats de recettes, à hauteur de l'apport de prélèvement sur les revenus du capital, des produits financiers, de l'affectation partielle du produit de privatisation des caisses d'épargne et du produit des licences UMTS, mais à l'exclusion de l'affectation de l'excédent 2000 de la CNAVTS.

- A compter de 2020, les agrégats de recettes seront en tant que de besoin majorés dans les mêmes conditions, dès lors que continueront d'être affectées au fonds de réserve des recettes de même nature que de 1999 à 2001.

Les concours du fonds de réserve aux régimes de retraite étant neutralisés dans l'opération de consolidation des recettes des régimes de base et des fonds concourant à leur financement, ils n'auront pas d'incidence sur les agrégats de recettes.

Ces opérations, quelle que soit la période en cause, n'ont aucun effet sur les objectifs de dépenses.

40. Par sa décision DC 2000-437, le Conseil Constitutionnel a annulé l'article 29 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 qui mettait à la charge du fonds de solidarité vieillesse ce remboursement aux régimes AGIRC ARRCO des points de retraite attribués à certains chômeurs et préretraités. Confirmer, ainsi qu'il ressort des observations présentées par le Gouvernement devant le Conseil constitutionnel, que la loi de financement pour 2001 fait figurer cette charge dans les objectifs de dépenses de la branche vieillesse de la sécurité sociale.

Dans ses observations devant le Conseil constitutionnel, le Gouvernement indiquait que la charge du versement prévu à l'article 29 de la loi de financement venait réduire de 2,9 milliards de francs les excédents du FSV, comme le montrent les comptes prévisionnels du FSV figurant à l'annexe *f* du projet de loi. Toutefois, la consolidation des comptes entre les régimes de base et les fonds concourant à leur financement (notamment le FSV) ne s'effectue pas dans le cadre de la détermination des objectifs de dépenses par branche, ces derniers ne concernant que les régimes de base. Il en ressort que les objectifs de dépenses de la branche vieillesse pour 2001 n'incluaient pas la dépense du FSV prévue à l'article 29.

41. Préciser l'impact de cette annulation sur les objectifs de dépenses figurant à l'article 54 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Préciser si le Gouvernement convient que l'objectif de dépenses figurant à l'article 54 de la loi n°2000-1257 du 23 décembre 2000 est dès lors inexact.

Dès lors que la dépense du FSV, représentative du remboursement aux régimes complémentaires prévu à l'article 29, n'a pas été intégrée dans les objectifs de dépenses vieillesse des régimes de base, l'annulation de la mesure est sans effet sur les objectifs de dépenses de la loi de financement pour 2001. Dans ces conditions, l'objectif de dépenses figurant à l'article 54 de la loi ne peut être mis en cause.

42.L'article 11 bis du projet de loi de modernisation sociale s'il est adopté définitivement avant le 30 juin 2001 neutralisera alors l'effet de la décision du Conseil constitutionnel. Préciser si le Gouvernement convient que cette loi aurait pour effet, d'une part, juridiquement, de modifier l'objectif de dépenses de la loi de finances pour 2001 et, d'autre part, de rétablir dans cette loi une dépense étrangère à l'objet des lois de financement.

Compte tenu des réponses précédentes, l'article 11 bis du projet de loi de modernisation sociale n'aura pas pour effet de modifier l'objectif de dépenses de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. En revanche, cet article permet de prévoir une dépense étrangère à l'objet des lois de financement de la sécurité sociale.

43.A la suite de cette mesure, préciser si le FSV peut être considéré dans sa globalité comme un organisme concourant au financement des régimes de base de la sécurité sociale dès lors qu'il concourt également au financement des retraites complémentaires.

Suite à la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000, il est clair que le FSV, lorsqu'il est appelé à financer des régimes de retraite complémentaire, n'entre pas par le champ des lois de financement de la sécurité sociale car il ne concourt pas alors au financement des organismes de base de la sécurité sociale au sens de l'article LO. 111-3-I 5° du code de la sécurité sociale.

44.Le Gouvernement envisage-t-il dans ces conditions de créer une troisième section dédiée à la protection complémentaire, hors loi de financement à laquelle seraient affectées des recettes spécifiques ? Si oui, préciser quel support législatif entend-il retenir pour cette création et quelles sont les recettes susceptibles d'être affectées à cette section ?

Il n'est pas envisagé de créer une troisième section au sein du FSV destinée à financer les régimes de retraite complémentaire (AGIRC/ARRCO).

ANNEXE N°3

LISTE DES DOCUMENTS COMMUNIQUÉS AU RAPPORTEUR

Date	Origine	Destinataire	Objet
19/11/1999	DSS	Ministre Emploi et Solidarité	Fonds de réserve
09/12/1999	DSS	Ministre Emploi et Solidarité	Fonds de réserve
21/03/2000	DSS		Données sur les retraites
15/05/2000	DSS	Ministre Emploi et Solidarité	Versements au fonds de réserve pour les retraites en 2000
15/09/2000	DSS	Ministre Emploi et Solidarité	Ressources du fonds de réserve
23/11/2000	DSS	Ministre de l'Economie	Affectation au fonds de réserve pour les retraites de l'excédent 1999 et d'une fraction de l'excédent prévisionnel 2000 de la CNAVTS
12/10/1999	Budget	Ministre de l'Economie	Fonds de réserve pour les retraites
05/11/1999	Trésor	Ministre de l'Economie	Placements des disponibilités du fonds de réserve pour les retraites
24/11/1999	Trésor	Ministre de l'Economie	Placements des disponibilités du fonds de réserve pour les retraites
06/12/1999	Budget, Prévision, Trésor	Ministre de l'Economie	Fonds de réserve pour les retraites : maquette de document de référence
12/05/2000	Budget, Prévision, Trésor	Ministre de l'Economie	Fonds de réserve pour les retraites : maquette de document de référence réactualisée
05/06/2000	Trésor	Ministre de l'Economie	Placement des disponibilités du fonds de réserve pour les retraites
28/11/2000	Trésor	Ministre de l'Economie	Eléments sur le fonds de réserve pour les retraites (FRR) en vue de la réunion de ministres sur les retraites (30/11/2000)
30/09/1998	Prévision		Alimentation du fonds de réserve constitué à l'intérieur du FSV pour l'année 1999
08/10/1998	Prévision		Le fonds de réserve: éléments de cadrage
17/02/1999	Prévision		Note pour le groupe «Retraites » du Commissariat général du Plan

Date	Origine	Destinataire	Objet
06/12/1999	Budget, Prévision, Trésor	Ministre de l'Economie	Fonds de réserve pour les retraites : maquette de document de référence
28/06/1999	Prévision		Perspectives relatives à l'alimentation du fonds de réserve en 2000 avant le début de la campagne des budgets économiques d'été
26/11/1999	Prévision		Principales caractéristiques d'un fonds de réserve pour les retraites de « lissage »
14/01/2000	Prévision		Alimentation et décaissement au sein du fonds de réserve pour les retraites
21/01/2000	Prévision		Alimentation et décaissement au sein du fonds de réserve pour les retraites
21/01/2000	Prévision		Schémas d'alimentation du fonds de réserve pour les retraites du groupe de travail interministériel
21/01/2000	Prévision		Travaux des groupes inter- administrations sur la réforme des retraites
01/02/2000	O. Davanne		Synthèse des travaux du groupe inter- administratif sur le fonds de réserve
10/02/2000	Prévision		Fiche élaborée dans le cadre de la réforme des retraites : le fonds de réserve pour les retraites
17/02/2000	Prévision		Taille du fonds de réserve pour les retraites
17/02/2000	Prévision		Ressources mobilisables pour abonder le fonds de réserve pour les retraites
12/05/2000	Budget, Prévision, Trésor	Ministre de l'Economie	Fonds de réserve pour les retraites : maquette de document de référence réactualisée
02/02/2001	Prévision		Actualisation des projections de recettes du fonds de réserve pour les retraites (FRR) en 2020

QUATRIÈME PARTIE

LE FONDS D'INVESTISSEMENT POUR LES CRÈCHES : LES LIMITES ET LES RISQUES D'UNE OPÉRATION PONCTUELLE

Dans le cadre du contrôle des fonds sociaux, thème commun retenu par les trois rapporteurs de votre commission des Affaires sociales pour leur mission de suivi de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, votre rapporteur s'est attaché à apprécier la mise en place et les premiers résultats d'un nouveau fonds créé par la loi de financement pour 2001 : le fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance (FIPE).

La présente mission d'information sur l'application des dispositions de la loi de financement de la sécurité sociale relatives à la famille ne constitue pas un précédent.

L'année dernière, M. Jacques Machet avait conduit des investigations approfondies sur les difficultés de fonctionnement des caisses d'allocations familiales.

Poursuivant le dialogue qui s'était alors instauré entre la commission des Affaires sociales et la Caisse nationale d'allocations familiales, votre rapporteur a adressé, le 2 mai dernier, un questionnaire à Mme Nicole Prud'homme, présidente de la CNAF, dont les réponses lui sont parvenues le 16 mai dernier¹.

Eclairé par ces premiers éléments d'analyse, votre rapporteur a effectué un déplacement sur place, le 28 mai 2001, à la Caisse d'allocations familiales du Haut-Rhin afin de constater la mise en œuvre de ce fonds « sur le terrain ».

¹ Voir annexe n° 1.

Enfin, en complément de ce déplacement et des réponses apportées à son questionnaire, votre rapporteur s'est entretenu le 5 juin dernier avec Mme Prud'homme au siège de la CNAF.

Le présent rapport analyse le contexte dans lequel s'inscrit la démarche choisie par le Gouvernement et fait apparaître les limites de l'exercice consistant à mobiliser ponctuellement les excédents de la branche famille pour mettre en œuvre une politique qui, pour être pleinement efficace, devrait s'inscrire dans un cadre clair et pérenne.

I. UNE TENTATIVE POUR RÉPONDRE AUX BESOINS DES FAMILLES

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a autorisé un prélèvement de 1,5 milliard de francs sur les excédents 1999 de la branche famille afin de financer un fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance (FIPE).

Votre rapporteur, après avoir analysé les besoins actuels en matière d'accueil de la petite enfance, dressera un bilan des avancées mais aussi des insuffisances de la solution retenue par le Gouvernement.

A. LES ATTENTES DES FAMILLES EN MATIÈRE DE GARDE D'ENFANT : DES SERVICES DIVERSIFIÉS ET DE QUALITÉ

1. Des besoins importants

a) L'impact d'une natalité plus dynamique

Au début des années 1990, la courbe démographique de la France marquait une inflexion structurelle. Le nombre des naissances annuelles, toujours supérieur à 760.000 dans les années 1985-1990, était tombé à moins de 745.000 en 1992 et à environ 710.000 en 1993.

Lors du vote de la loi du 25 juillet 1994¹ relative à la famille, le Gouvernement avait alors considéré probable l'hypothèse d'un maintien du niveau annuel des naissances à 710.000 sur la période 1995-1999.

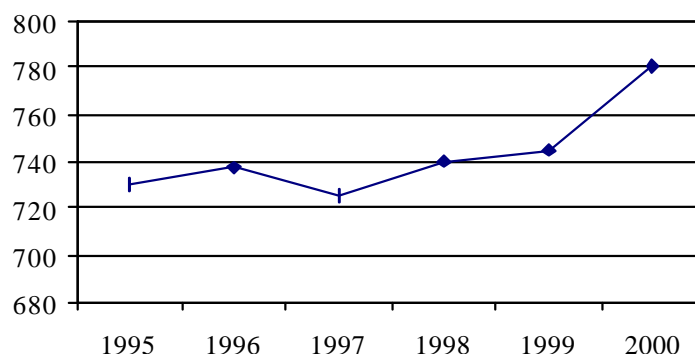
Or depuis cette date, la démographie française a connu un vif regain puisque le nombre annuel des naissances a été constamment supérieur aux 710.000 prévus, avoisinant les 730.000 pour les années 1995, 1996 et 1997, puis 740.000 en 1998.

Cette évolution favorable s'accélère même puisque le nombre des naissances a atteint 780.000 en 2000. Ainsi que le souligne la courbe ci-dessous, le nombre annuel des naissances a ainsi crû de 10 % en cinq ans.

¹ Loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille.

Nombre de naissances en France (1995-2000)

(en milliers)



Source : INSEE

Votre rapporteur ne peut bien évidemment que se réjouir du regain de la natalité que connaît la France. Un tel regain améliore la situation démographique en termes de renouvellement des générations. Il témoigne également que le souhait d'un enfant a pu être réalisé par davantage de familles, ce qui est un signe éminemment positif.

Mais force est de constater que ces familles se trouvent davantage confrontées que par le passé à des difficultés pour assurer la garde de leurs jeunes enfants, en termes d'organisation et de coût de prise en charge.

L'augmentation progressive et continue de la natalité a majoré le flux d'entrants dans la classe d'âge 0-3 ans par rapport au flux passant dans la classe d'âge supérieure, c'est-à-dire scolarisée. Ainsi, en 2001, 730.000 enfants nés en 1997 sortent de la classe d'âge nécessitant un mode d'accueil alors que les 780.000 enfants nés en 2000 y entrent. Ce solde net de 40.000 naissances supplémentaires appelle des besoins accrus face auxquels les pouvoirs publics se trouvent aujourd'hui dépourvus.

b) La nécessaire diversité des prises en charge

Selon la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)¹, la garde des 2,2 millions d'enfants de moins de 3 ans en France, est assurée de la façon suivante :

- une moitié est gardée par l'un des parents, le plus souvent la mère. Dans la moitié des cas, ce parent bénéficie de l'allocation parentale d'éducation (APE) ;

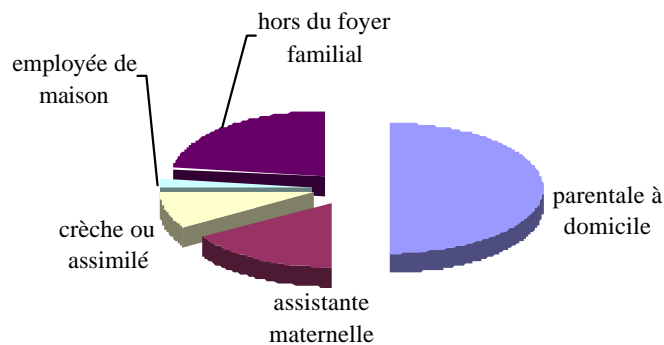
- 16 % des enfants sont accueillis par des assistantes maternelles agréées, au domicile de ces dernières, les parents bénéficiant d'une prestation

¹ Réponse au questionnaire du 2 mai 2001, cf. annexe n° 1.

« *ad hoc* », l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée (AFEAMA) ;

- 9 % des enfants sont placés dans des structures d'accueil collectif, subventionnées par les caisses d'allocations familiales ;
- 2 % des enfants sont accueillis par une employée de maison ;
- 23 % des enfants sont accueillis hors du foyer familial et sans aucune aide publique, ce que la CNAF comptabilise en solidarité familiale ou de voisinage. Dans cette catégorie sont en réalité répertoriés les très nombreux enfants dont la garde est assurée par leurs grands-parents.

Répartition des enfants par mode de garde



Source : CNAF

Hors de ces statistiques doivent en outre être comptabilisés les 255.000 enfants de moins de 3 ans qui sont scolarisés en classes maternelles.

2. Des choix souvent contraints

La diversité des modes de garde traduit certes les choix des différentes familles mais ce choix leur est également bien souvent imposé faute de solution alternative et de prestations adéquates.

Ainsi, les familles sont le plus souvent amenées à s'engager dans un mode d'accueil en urgence, parfois après des semaines, voire des mois de recherche difficile. Et, à de nombreuses reprises, ce mode ne correspond pas à leurs aspirations.

Selon une enquête du CREDOC, en 1990, 80 % des Français estimaient que le nombre d'équipements était insuffisant. En 1993, ils sont encore 73 % à exprimer une telle insatisfaction.

Ces 7% de diminution en trois ans ne masquent pas les limites de l'action des pouvoirs publics, qui touchent d'ailleurs davantage les familles les plus exposées à cette difficulté.

En effet, les 25-39 ans et, parmi eux les femmes actives, sont les plus critiques à l'égard des possibilités d'accueil pour les jeunes enfants. En 1990, plus de 85 % d'entre eux estimaient insuffisantes ou très insuffisantes les prestations offertes.

Les résultats qu'a permis d'atteindre la loi famille de 1994¹ ont quelque peu desserré les contraintes mais un sentiment global d'insatisfaction demeure.

De fait, selon une étude récente, « *les attentes des parents en matière d'accueil sont assez variées, mais étroitement liées à la profession et au milieu social* »².

Cette étude dégage quelques tendances lourdes s'appuyant sur les résultats d'une étude du CREDOC portant sur les familles et l'accueil des enfants :

**Préférences et pratiques des familles
quant à l'accueil des jeunes enfants**

	1993		1997	
	Préférences	Pratiques	Préférences	Pratiques
Assistante maternelle agréée	29,1	24	32	30
Nourrice non agréée	6,4	21	4	17
Grands-parents	27,2	28	23	26
Crèche collective	18,2	11	22	12
Garde à domicile	8,0	7	15	8
Crèches familiale	5,2	2	2	2
Divers	5,9	7	2	5
Total	100,0	100	100	100

Source : Credoc

Les trois facteurs qui détermineraient les préférences des parents sont l'activité et le statut professionnel de la mère, le niveau de diplôme et la catégorie socioprofessionnelle.

¹ Cf. en annexe n° 2 le bilan de la loi du 25 juillet 1994, dite « loi famille », présenté devant le Conseil d'administration de la CNAF.

² Olivier David, *L'accueil de la petite enfance, services et aménagement du territoire*, Presses universitaires de Rennes, 1999.

- « *Les femmes actives formulent des choix légèrement différents de l'ensemble de la population* »¹. Elles optent à 73 % pour la garde individuelle, préfèrent l'assistante maternelle à l'accueil par les grands-parents et plébiscitent la garde à domicile. Elles préfèrent bien évidemment les formules les plus souples car, davantage concernées par les problèmes pratiques de la garde des enfants, elles assurent généralement le déplacement du domicile à la structure d'accueil. Les femmes actives « *choisissent logiquement les solutions aux horaires les moins rigides, qui acceptent l'enfant lorsqu'il est malade. L'assistante maternelle, les grands-parents et la garde à domicile sont avantageux de ce point de vue, alors que les crèches et les haltes garderies posent des contraintes assez fortes* ».

- Le niveau de diplôme sépare les partisans des structures individuelles et des structures collectives, les plus diplômés préférant les structures collectives avec un intérêt tout particulier pour les crèches, les modes d'accueil individuel emportant davantage l'assentiment des moins qualifiés. Ainsi que le note l'étude précitée, « *le pourcentage de familles préférant l'assistante maternelle ou la garde des enfants diminue régulièrement avec le niveau de formation* ». Mais, concernant l'emploi d'une personne à domicile, les comportements diffèrent puisque les diplômés de l'enseignement supérieur sont les plus favorables à cette formule.

- La catégorie socioprofessionnelle jouerait également un rôle en confirmant les critères précédents. Ainsi, « *la crèche collective intéresse plus fréquemment les cadres et les professions intermédiaires notamment dans la fonction publique. A l'opposé, les ouvriers, les employés, les agriculteurs-exploitants optent davantage pour une solution individuelle, et précisément la garde par un membre de la famille et dans un second temps une assistante maternelle. L'assistante maternelle est une solution qui convient à l'ensemble des CSP (...). Le coût financier des modes de garde est fondamental dans les aspirations des parents* »².

Votre rapporteur a souhaité faire part de ces résultats dont il est parfois fait état dans le débat sur les modes d'accueil. Tout en étant instructives, ces études n'en sont pas moins traversées par des contradictions inhérentes à tout sondage.

En effet, ces résultats portent par exemple à croire que les milieux les plus favorisés sont attirés par les structures collectives... tout en préférant l'accueil à domicile !

Les préférences des parents sont de surcroît très évolutives, avec l'état de l'offre, son coût et l'âge des enfants, etc.

¹ Olivier David, *opus cité*.

² *Ibidem*.

En conséquence, les réponses apportées par les pouvoirs publics ne sauraient ignorer les demandes des familles, mais doivent s'inscrire également dans une démarche organisatrice. Des directions doivent être prises pour offrir des services en volume suffisant et de qualité convenable tant sur le plan des services individuels que collectifs.

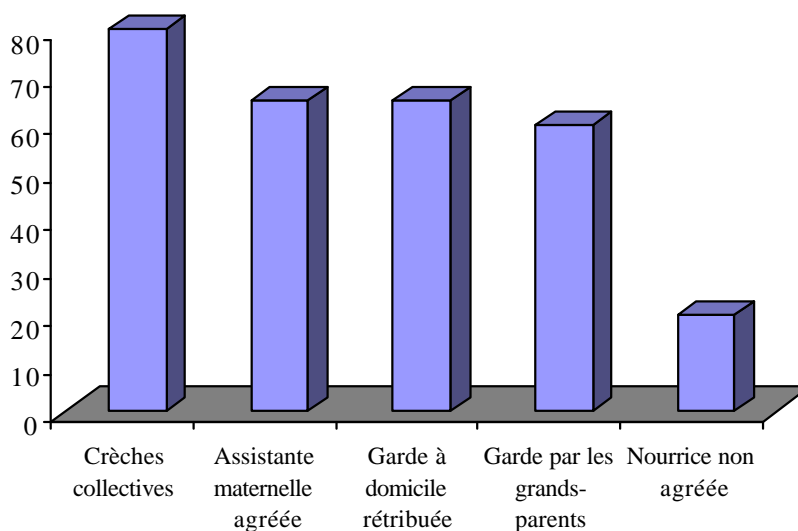
3. Des réponses inégales

a) Un problème quantitatif

Force est pourtant de constater de nouveau que les difficultés rencontrées par les familles tiennent moins à la qualité du service rendu, qui est globalement satisfaisant, qu'à l'accès à ce service. Ce constat est ancien puisque, déjà en 1990, le périodique « les lettres de la CNAF » faisait valoir : « du fait de l'insuffisance du nombre d'équipements, l'objectif premier d'une bonne partie des parents n'est pas tant de choisir entre différents modes de garde celui qui conviendra le mieux à ce qu'ils souhaitent et à l'éveil de leur enfant, (...) mais bien plutôt de trouver un lieu d'accueil quel qu'il soit »¹.

Globalement, les familles sont satisfaites par les modes de garde auxquels ils ont choisi de recourir. Le premier souci des pouvoirs publics ne semble en conséquence pas être d'effectuer une démarche en termes de qualité...

Indice de satisfaction (en %) des usagers selon les modes d'accueil en 1997



Source : CREDOC

¹ M. Georges Hatchuel, « Des possibilités d'accueil limitées », les lettres de la CNAF janvier 1990.

Reste la question de la difficulté d'accès aux modes de gardes qui ont la préférence des familles.

Le tableau relatif aux préférences et pratiques des familles quant à l'accueil des jeunes enfants (*voir 2. ci-dessus*) montre bien que certains services semblent hors d'atteinte pour beaucoup de familles, même si la loi-cadre sur la famille de 1994 et la revalorisation de l'AFEAMA (aide pour une assistante maternelle agréée) intervenue au début de l'année 1995 ont permis d'accroître sensiblement l'offre de services individuels.

Il demeurerait, en 1997, au regard des statistiques de ce tableau, que la demande à l'égard des structures collectives en général n'est pas satisfaite.

Il semble d'ailleurs qu'aucune mesure prise entre 1997 et 2000 n'ait pu contribuer directement ou indirectement à améliorer cette situation.

b) Des inégalités territoriales

Mais il demeure une autre source d'insatisfaction des familles : les inégalités géographiques causées par la disparité des équipements sur le territoire.

Répartition des équipements en 1996¹

Taux d'urbanisation	De 87 à 100	De 74 à 87	De 50 à 74	Moins de 50	Total
Nombre de départements	12	14	50	20	96 %
Crèche Collective	57,3	17	21,7	4,1	100 %
Crèche Familiale	44,3	21,6	28,8	5,3	100 %
<i>Structure Collective</i>	47,5	20,4	27,5	4,7	100 %
<i>Structure individuelle</i>	20,8	21,6	46	11,6	100 %

Source : d'après Olivier David, opus cité

Globalement un déséquilibre urbain/rural apparaît quant à la distribution des équipements collectifs. Les habitants des départements urbains sont mieux dotés en structures collectives que les départements ruraux. Ceci ne signifie pas que le nombre de places d'accueil par enfant soit plus élevé en ville qu'à la campagne -en zone rurale les modes de garde individualisés sont plus nombreux- mais que la concentration des équipements est très inégalement répartie sur l'ensemble du territoire.

Plus précisément, l'analyse montre des départements bien dotés en moyens d'accueil et d'autres moins bien voire pauvrement équipés. Ces

¹ Lecture du tableau : ainsi 47,5 % des structures collectives se trouvent dans les 12 départements dont le taux d'urbanisation est le plus fort (87 à 100 %).

différences relèvent souvent des engagements des acteurs locaux et départementaux. Par le dynamisme de ceux-ci, certains départements offrent des prestations variées et de qualité. A l'inverse, d'autres départements font face à des pénuries importantes.

B. LE FIPE : UNE RÉPONSE TARDIVE DU GOUVERNEMENT

1. Une mesure « contrecoup » aux mesures qui ont pénalisé les familles

Lors de la présentation de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, le Gouvernement a voulu inscrire son action dans le domaine de la politique familiale en rupture avec les efforts entrepris par les gouvernements précédents.

Ainsi, le rapport annexé au projet de loi¹ indique-t-il : *« Il existe des différences très importantes dans les aides publiques aux différents modes de garde, qui privilégient la garde individuelle (...) au détriment des modes de garde en crèche familiale ou collective.*

« Le Gouvernement rééquilibrera l'aide aux différents modes de garde. Le taux de prise en charge des cotisations sociales par l'AGED passera de 100 % à 50 %. Ce taux sera toutefois de 75 % et le montant maximal majoré en conséquence pour la garde d'un enfant de moins de trois ans lorsque les ressources du ménage sont inférieures à un plafond annuel de 300.000 francs.

« Plus largement, le Gouvernement engagera une réflexion sur les conditions d'accueil des petits enfants, afin de favoriser les prises en charge collectives qui assurent un meilleur éveil des enfants et une plus grande mixité sociale ».

Ainsi, dès le début de la législature, le Gouvernement s'en est pris aux avancées des gouvernements précédents et est revenu sur l'aide accordée pour l'emploi d'une garde à domicile (AGED), plébiscitée par les parents et surtout par les femmes qui travaillent, en raison de sa simplicité et de sa souplesse.

La Cour des comptes, dans son rapport sur la sécurité sociale de septembre 2000, a constaté la décreue du nombre des bénéficiaires de l'AGED, en notant *« les dépenses diminuent fortement (moins 689 millions de francs en*

¹ *Rapport sur les orientations de la politique de la santé et de la sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998.*

1999 par rapport à 1998, soit une baisse de 42,2 %) après le recul déjà significatif constaté en 1998. En deux ans, les dépenses d'AGED ont été réduites de moitié ».

La commission des Affaires sociales avait alors dénoncé ce qu'elle estimait être un recul pour les femmes qui travaillent et un danger pour l'emploi. Ses craintes se sont avérées fondées.

Bien plus, en échange de cette remise en cause, le Gouvernement ne prenait aucune mesure concrète susceptible de faire face aux besoins de plus en plus importants dus au regain de la natalité. Tout au plus annonçait-il une réflexion pour constater des éléments connus depuis longtemps : les besoins des familles sont criants.

2. Un effort budgétaire « en trompe l'œil »

Après trois années de gestation, le Premier ministre annonçait, lors de la conférence de la Famille du 15 juin 2000, le résultat de sa réflexion en matière d'accueil des jeunes enfants, et notamment le volet de l'accueil collectif :

« Nous relançons fortement la politique en faveur de l'accueil des jeunes enfants. Le Gouvernement a pour cela décidé de dégager 3 milliards de francs afin que 70.000 enfants de plus puissent être accueillis de façon collective ou individuelle.

« Nous voulons relancer la création de places supplémentaires dans les crèches. De nombreux parents, qui souhaiteraient faire garder leurs enfants en crèches, ne peuvent y accéder, faute de places en nombre suffisant. En outre, le fonctionnement des crèches se révèle souvent inadapté aux besoins de plus en plus diversifiés des familles. Les caisses d'allocations familiales mettront à la disposition des collectivités locales un fonds d'investissement exceptionnel d'1,5 milliard de francs ».

A cet effet, le Gouvernement a concrétisé cette annonce dans l'article 18 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 :

« Il est créé, à compter du 1^{er} janvier 2001, au sein du Fonds national d'action sanitaire et sociale de la Caisse nationale des allocations familiales, un fonds d'investissement pour les crèches.

« Ce fonds a pour objet d'apporter aux collectivités locales et aux associations gestionnaires des aides à la création d'équipement ou services d'accueil de la petite enfance.

« La recette de ce fonds est constituée par l'excédent de l'exercice 1999 de la branche famille, affecté à un compte de réserve spécifique à hauteur de 1,5 milliard de francs.

« Pour chaque exercice, les dépenses correspondantes sont inscrites et individualisées en dépenses exceptionnelles au sein du Fonds national d'action sanitaire et sociale de la Caisse nationale des allocations familiales.

« Ces dépenses sont équilibrées en fin d'exercice par une affectation des réserves à due concurrence.

« Ce fonds prend fin à la consommation complète des crédits inscrits au compte de réserve spécifique. »

a) Une mesure qui s'appuie sur les dispositions de la loi famille de 1994

La loi Famille prévoyait un accroissement de l'enveloppe des prestations de service de 3 milliards de francs sur la période 1995-1999, prestations destinées aux jeunes enfants, y compris les subventions d'investissements liées aux contrats-enfance. Au total sur cette période 2,13 milliards ont été dépensés.

Une somme de l'ordre de 850 millions de francs en faveur de la petite enfance aurait dû être utilisée mais ne l'a pas été. Ces sommes étaient inscrites au sein du budget d'action sociale (fonds national d'action sociale) de la CNAF par l'intermédiaire duquel la loi de 1994 prévoyait un dispositif de soutien en faveur des structures collectives.

Le FIPE s'est greffé en conséquence sur les dispositions de ce plan, en reprenant une partie des crédits qui n'ont pas été dépensés à cette occasion.

Le FIPE, ne constitue pas, comme souhaite le faire croire le Gouvernement, un effort considérable de 1,5 milliard de francs en faveur des familles, mais, pour 60 % de cette somme, un recyclage de crédits déjà annoncés pour les familles et non dépensés au 31 décembre 1999.

Le Gouvernement peut certes souligner que ces crédits prévus par la loi Famille avaient pour objet de soutenir tant l'investissement dans de nouvelles structures que la prise en charge d'une partie du coût de fonctionnement, alors que le FIPE ne soutient pour sa part que l'investissement, permettant ainsi de favoriser la création de davantage de places.

Un tel raccourci serait hasardeux. Le FIPE ouvre une possibilité que la loi Famille ne permettait pas : la restauration et la réhabilitation de places anciennes. Ainsi, la faculté offerte de procéder à des travaux d'amélioration des locaux s'est traduite par des réaménagements qui concernent, selon la CNAF, environ un engagement budgétaire sur deux. En conséquence, si le service offert aux familles s'améliore, la quantité de places disponibles n'augmente pas mécaniquement d'autant.

Votre rapporteur, à l'occasion d'un déplacement à la caisse d'allocations familiales du Haut-Rhin, a pu constater, d'après les informations

qui lui ont été communiquées, que la loi Famille avait été, dans ce département, à l'origine de la création de 422 places en structures collectives alors que le FIPE, sur les exercices 2001 et 2002, devrait permettre de créer 405 places ...

Le FIPE, mode d'emploi

Par son contenu, la lettre directive de la Caisse nationale d'allocations familiales aux directeurs de caisses d'allocations familiales en date du 29 septembre 2000, fixe l'ensemble des modalités du FIPE.

1. Équipements et travaux concernés

Les équipements concernés sont les équipements entrant dans le champ du décret du 1^{er} août 2000 et particulièrement les crèches collectives, familiales et parentales, les haltes garderies, y compris dans leurs formules itinérantes, les structures multi-accueil, les lieux passerelles, les jardins d'enfants pouvant recevoir la prestation de service ainsi que les relais assistantes maternelles (AMAT).

Ces équipements doivent avoir pour objet d'accroître la capacité d'accueil d'enfants, par la création, la rénovation, l'aménagement ou la transplantation d'équipement existant dans de nouveaux locaux.

Le plan FIPE prévoit la faculté pour les gestionnaires de structure de procéder à des investissements innovants tels que des lieux passerelles (pour les enfants entre deux et trois ans entre mode d'accueil et école maternelle), l'accueil d'enfants handicapés, la réservation de place à l'accueil d'urgence, une amplitude des horaires d'ouverture étendue ou la mise en place d'une structure intercommunale.

2. Montant des aides

La subvention d'investissement s'élève au maximum à 70.000 francs et ne peut dépasser un plafond représentant 80 % du montant de la dépense par place.

Cette subvention est constituée d'une base de 40.000 francs susceptible d'être majorée de 10.000 francs pour les structures multi-accueil, et de 10.000 francs à 20.000 francs supplémentaires par place pour les projets retenant au moins un critère d'investissement « innovant ».

3. Instruction et suivi des dossiers

Les dossiers de candidatures sont adressés à chaque Caisse d'allocations familiales et sont examinés par le Conseil d'administration de celle-ci. Ils sont ensuite transmis à la CNAF pour centralisation et imputation sur le fonds.

Les dossiers sont traités par exercice. Les CAF doivent transmettre à la CNAF, avant fin mai de chaque exercice, les projets éligibles pour l'exercice suivant, en vue de la programmation financière.

Pour l'exercice 2000, les projets ayant fait l'objet d'engagements antérieurs (loi Famille, contrats enfance) peuvent être financés selon les nouvelles modalités du FIPE.

Pour l'exercice 2001, l'examen des dossiers pour les exercices 2000 et 2001 devait être réalisé par les Conseils d'administration des CAF avant la fin du mois de novembre 2000.

b) Un financement alambiqué

(1) Des excédents importants

Le Premier ministre avait annoncé, lors de la Conférence de la famille du 15 juin 2000, que le Gouvernement avait l'intention de « *dégager 3 milliards de francs afin que 70.000 enfants de plus puissent être accueillis de façon collective ou individuelle* »¹.

Cette annonce, qui se référait explicitement aux 1,5 milliard de francs du FIPE, conduit à s'interroger sur la structure du financement de ce fonds. Le Gouvernement aurait pu inscrire, comme il aurait été logique, la dépense envisagée sur les comptes 2001 de la branche famille.

En effet, en septembre 2000, la Commission des comptes de la sécurité sociale constatait en prévision que la branche famille disposerait en 2001 de 9,4 milliards de francs d'excédents et 2 milliards de francs si le Gouvernement soustrayait de cette prévision les mesures nouvelles annoncées pour 2001 (hors FIPE).

Le montant des excédents disponibles en prévision, largement suffisant pour assurer ce financement, aurait dû conduire le Gouvernement à une démarche mûre : imputer sur les recettes d'un exercice les dépenses qui ressortent de cet exercice.

Or le Gouvernement a fait le choix de mobiliser les excédents de 1999. Votre rapporteur s'interroge sur les raisons de ce choix.

(2) Des excédents théoriques

La CNAF, dans ses réponses au questionnaire de votre rapporteur, apporte elle-même une explication implicite.

Chaque année, les excédents de la branche famille viennent alimenter un compte sous le titre de « Report à nouveau ». Au titre des trois derniers exercices la branche disposerait d'un solde cumulé au 31 décembre 2001 de 19,93 milliards de francs.

Solde cumulé de la branche Famille en milliards de francs

Fonds de roulement au 31/12/1999	Excédent 2000	Excédent 2001	Total
11,63	6,4	1,9	19,93

Source : CNAF, mai 2001

¹ Sur ces 70.000 places nouvelles, 30.000 à 40.000 reposent sur la mise en place du FIPE.

Très vite, la CNAF ajoute que ce solde est « *théorique* » et « *comptable* » car « *il prend en compte toutes les situations liées à la comptabilisation des droits constatés, notamment les produits à recevoir et les provisions, dont les créances de la CNAF sur l'Etat au titre des mesures pour l'emploi, par exemple. Ces divers montants dus à la branche famille obèrent lourdement sa trésorerie* ».

Le commentaire de la CNAF est en réalité d'une grande limpidité. Le Gouvernement fait peser lourdement, en 2000 et 2001, le financement des trente-cinq heures sur la sécurité sociale et notamment sur la branche de cette dernière qui réalise des excédents.

Votre rapporteur en conclut que le Gouvernement, sachant qu'il serait amené à mettre à contribution les excédents 2000 et 2001 pour le financement de sa politique de l'emploi, a choisi de mobiliser les excédents d'un exercice clos -l'exercice 1999- pour financer des dépenses pourtant engagées en 2001.

Les récentes annonces faites lors de la Commission des comptes de la sécurité sociale du 7 juin dernier confirment cette analyse : les 6 milliards de l'excédent 2000 seront mis à contribution pour régler « la facture des trente-cinq heures » laissée par le Gouvernement aux organismes de sécurité sociale.

En quelque sorte, en octobre 2000, le Gouvernement n'ignorait pas que seuls les excédents 1999 de la CNAF étaient disponibles, faute de pouvoir être confisqués à un autre usage.

II. LES LIMITES ET LES RISQUES DU RECOURS À UN NOUVEAU FONDS

A. UNE « RATIFICATION » PARLEMENTAIRE

1. Une annonce immédiatement exécutoire

a) *Un véritable privilège du préalable*

Sur la base des déclarations du Premier ministre, lors de la Conférence de la famille du 15 juin 2000, la CNAF va assurer la mise en œuvre du FIPE, par une délibération de la Commission d'action sociale en date du *13 septembre 2000* et par une circulaire en date du *29 septembre 2000*.

A cette dernière date, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 n'était pas encore déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

La direction de la CNAF ainsi que ses services ne sauraient être mis en cause car ils n'auraient pu agir sans instruction de la Direction de la sécurité sociale (DSS) qui assure la tutelle de ces organismes.

Le 13 septembre 2000, par une majorité de onze voix, la commission d'action sociale de la CNAF « *se prononce favorablement sur les modalités opérationnelles de la mise en œuvre du fonds d'investissement de la petite enfance présentées par les services* ».

Les modalités opérationnelles ont donc été déterminées durant l'été pour être approuvées au tout début du mois de septembre par cette commission.

A l'instar d'une décision administrative, le Gouvernement s'est arrogé un «privilège du préalable», la faculté de rendre ses annonces immédiatement exécutoires au mépris des prérogatives et de l'autorité du Parlement.

b) *Des modalités arrêtées au 29 septembre 2000*

La lettre-circulaire adressée par le directeur de l'action sociale de la CNAF confirme cette version des faits. « *Pour renforcer le soutien au développement de l'offre de places d'accueil de la petite enfance, les Pouvoirs*

Publics (sic !) ont confié à la CNAF et aux CAF la gestion et la mise en œuvre d'un fonds d'aide à l'investissement doté de 1,5 milliard de francs annoncé par la conférence de la famille du 15 juin 2000 ».

L'ensemble des informations relatives aux demandes qui peuvent être adressées au fonds y figure, tant les équipements concernés que les modalités d'attribution, de décision et du suivi du dispositif.

Ainsi que le rappelle l'annexe à cette lettre-circulaire, les dossiers susceptibles d'être éligibles au FIPE avaient été recensés durant l'été.

Il y est également rappelé que, pour être éligible au titre des exercices 2000 et 2001, le dossier doit être validé par les conseils d'administration des CAF avant novembre 2000, c'est-à-dire avant que le dispositif ne soit voté définitivement par le Parlement et moins de soixante jours après réception de cette circulaire.

En conclusion, force est de constater que l'ensemble du dossier était début septembre déjà « ficelé », alors que le Parlement, pour sa part, n'était pas encore saisi.

2. Une éviction du Parlement assumée

Lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale, la Commission avait souhaité amender le dispositif pour créer un compte de réserve sanctuarisant l'ensemble des excédents de la branche famille et garantissant leur utilisation en faveur des familles.

Mme Ségolène Royal¹, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance s'y était alors opposée en ces termes :

« Je ne suis pas, monsieur le rapporteur, favorable à votre amendement parce que, si ce dispositif a été créé, au fond, c'est pour aller vite. (...) Vous venez de dire que le Parlement délibérerait sur le nouveau fonds que vous proposez. Mais, monsieur le rapporteur, où sommes-nous donc ? Le Sénat est précisément en train de délibérer sur l'utilisation des excédents de la branche famille !

(...) Mais permettez-moi, monsieur le rapporteur, de vous faire un petit cadeau ... (Mme le ministre délégué remet une plaquette à M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur.) »

En séance publique, alors que le projet de loi est en cours d'examen en première lecture, la ministre déléguée prétend ainsi que le débat

¹ Mme Ségolène Royal, ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance, Sénat, séance du 15 novembre 2000, Journal Officiel p. 6117-6118.

démocratique demeure ouvert et, simultanément, remet au rapporteur une plaquette destinée aux gestionnaires de structures petite-enfance, qui, de toute évidence, montre que le dispositif est déjà en vigueur.

En réalité, l'instruction des dossiers était déjà presque close !

Notre collègue Charles Descours¹ s'est justement interrogé : « *à quoi sert le vote du Parlement ! Je le redirai à propos de l'ONDAM. Je ne vois pas pourquoi on vote ce fonds puisque, déjà, tout est décidé ! Mme le ministre vient de nous remettre solennellement une plaquette sur laquelle est apposé le timbre du ministère délégué à la Famille et à l'Enfance, alors que nous n'avons pas encore voté !* »

Traitant le Parlement comme une simple chambre d'enregistrement, le Gouvernement avait cherché, selon les termes mêmes de Mme Ségolène Royal « à aller vite », la fin justifiant en quelque sorte la méthode déplorable mise en œuvre pour les atteindre.

Votre rapporteur ne saurait aller en ce sens pour plusieurs raisons.

En premier lieu, une telle initiative du Gouvernement était possible en loi de financement pour 1999 ou pour 2000. Il n'est pas crédible ainsi d'aggraver par action ou par omission un problème -en l'espèce l'accueil des jeunes enfants- pour prétendre ensuite qu'il y a urgence à le résoudre.

En second lieu, les conséquences de cette volonté d'« aller vite » tout en partant tard ont été très négatives (*cf. B-2 et C ci-dessous*).

B. DES RÉSULTATS ÉQUIVOQUES

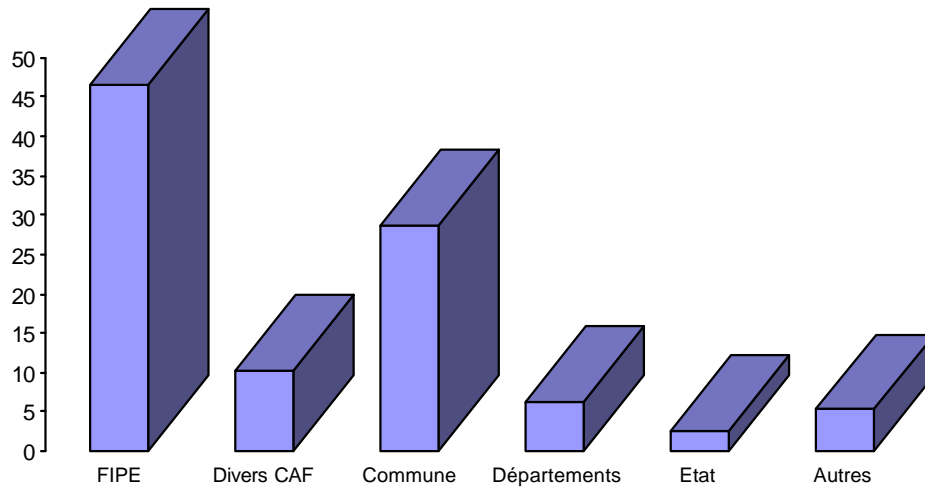
1. L'ouverture d'une « fenêtre de tir »

a) Un apport financier substantiel

Une analyse de la structure des financements souligne l'apport important du FIPE qui constitue de loin le premier financeur des projets enregistrés auprès des CAF. Ces apports couvrent en moyenne 57 % des besoins de financement contre un peu moins de 29 % pour les communes, les autres financeurs n'intervenant qu'à la marge.

¹ M. Charles Descours, même référence.

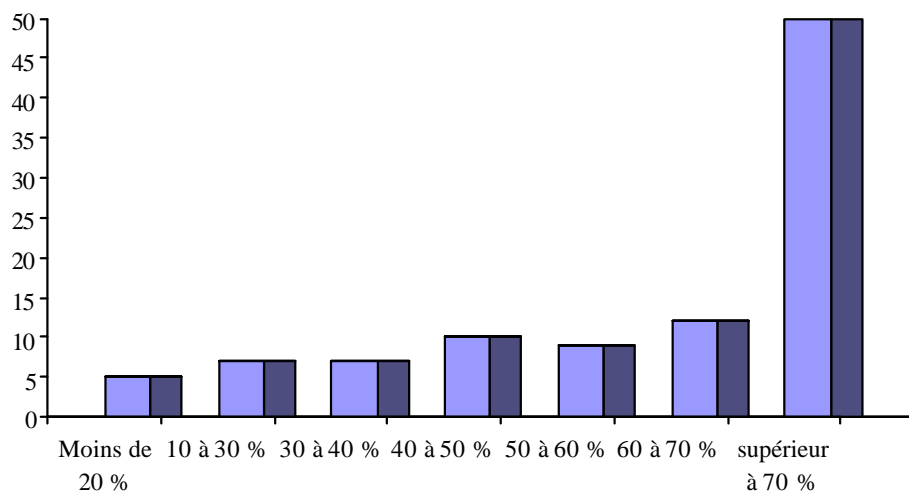
Structure du financement des projets



Source : CNAF

Pour près de la moitié des projets, l'apport financier du FIPE représente trois quarts ou plus du financement. Pour près de deux projets sur trois, il en représente à lui seul plus de la moitié.

Répartition des projets selon le taux de financement par le FIPE



Source : CNAF

Sans cet apport financier important, il n'est pas certain que ces projets auraient pu être réalisés. Comme il sera rappelé ci-dessous, une part importante de ces projets était prête. La mise en place du FIPE a incité les maîtres d'œuvre à agir rapidement, pressés par l'urgence qui a présidé à la mise en place de ce fonds.

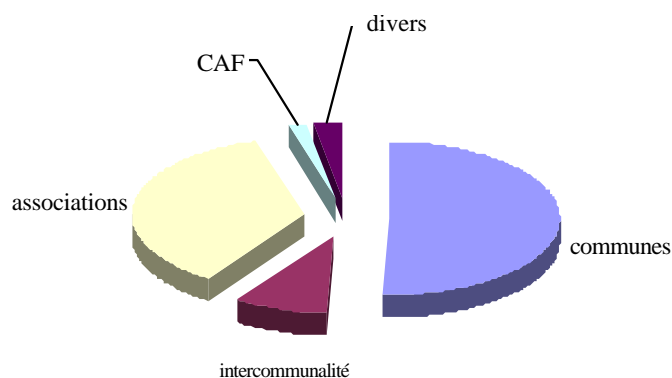
Il est en conséquence difficile de discerner les projets qui relèvent de « l'effet d'aubaine », c'est-à-dire qui devaient de toute évidence être réalisés, et les projets qui ne pourront voir le jour qu'au bénéfice de la solvabilisation apportée par le FIPE.

La rapidité de la montée en charge du dispositif suggère que cet « effet d'aubaine » doit être important.

Votre rapporteur -qui regrette infiniment l'urgence dans laquelle ce fonds a été mis en oeuvre- constate néanmoins que certains dossiers pouvaient être prêts sans qu'un financement n'ait encore pu être trouvé : à cet égard, il lui semble équitable de ne pas surdimensionner ces « effets d'aubaine », même si les conséquences de l'urgence doivent être clarifiées, mais de davantage considérer la création du FIPE comme une « fenêtre de tir » dans laquelle les gestionnaires se sont engouffrés.

La « fenêtre de tir » étant ouverte, de nombreuses collectivités d'une part, ou associations d'autre part, ont procédé à l'investissement qu'elles ambitionnaient.

Nombre de projets selon le gestionnaire



Source : CNAF

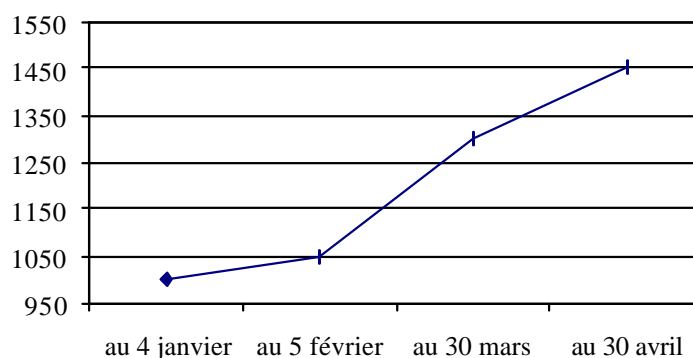
b) Une rapide montée en charge

(1) Le rythme élevé d'enregistrement des dossiers

Selon les réponses de la CNAF au questionnaire de votre rapporteur, « *les caisses d'allocations familiales ont commencé à travailler sur les dossiers et à informer leurs partenaires au cours de l'été 2000. Un recensement indicatif a été réalisé à ce moment.* »

En fin d'année 2000, toujours selon la CNAF, « *près des deux tiers des projets (977) ont été traités et ont fait l'objet d'un engagement financier au titre du fonds d'investissement.* »

Nombre de dossiers traités entre janvier et mai 2001



Source : CNAF

La progression des dossiers enregistrés est rapide et importante, puisqu'au 4 janvier 2001, 997 projets représentant 840 millions de francs d'engagements étaient réalisés. Les crédits prévus à cet effet par la loi Famille avaient néanmoins suscité des amorces de réflexion et l'élaboration de pré-projets. Depuis 1999, ces projets ont mûri et sont venus assurer l'utilisation rapide des crédits.

Lors d'un recensement spécial au 30 mars, 1.311 dossiers portant sur 1,2 milliard de francs d'engagement semblaient déjà validés. Il est acquis que les disponibilités ouvertes par le FIPE sont aujourd'hui épuisées, puisque la CNAF admet elle-même qu'elle pourrait procéder à la distribution de 2 milliards de francs de subvention.

Ventilation des places selon le type d'équipement

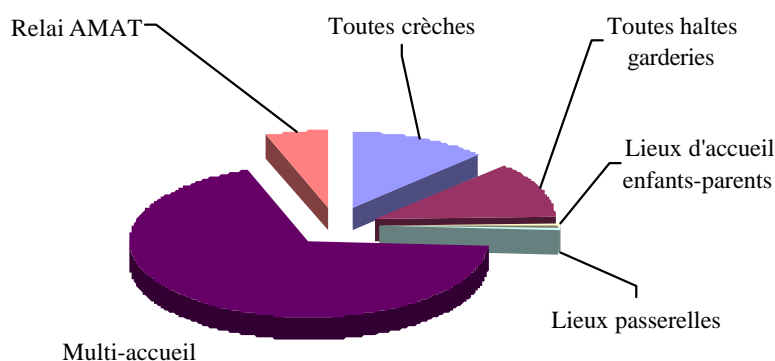
	Nombre d'équipements	Capacité d'accueil
Crèches collectives	91	3.202
Crèches familiales	15	780
Crèches parentales	7	134
Haltes garderies collectives	163	2.547
Haltes garderies familiales	11	145
Haltes itinérantes	21	253
Jardins d'enfants	5	98
Lieux accueil enfants parents	31	n.s.
Lieux passerelles	2	40
Multi-accueil	478	14.424
Relais assistantes maternelles	153	n.s.
Total	977	21.623

Source : CNAF

Cette prépondérance des structures multi-accueil est corroborée par la ventilation des financements par type d'équipement, dans laquelle ces structures tiennent également une part très majoritaire.

Ventilation des financements selon le type d'équipements

(en millions de francs)



Source : CNAF

Cette forte concentration constitue une réponse -peut-être surdimensionnée- à ce qui apparaissait voilà une dizaine d'années comme la principale lacune des structures collectives : le multi-accueil. Le retard comblé dans ce secteur, il ne fait guère de doute que de nouvelles lacunes apparaîtront.

Votre rapporteur espère que les familles n'attendent pas une décennie avant de les voir prises en compte.

Le « succès » de ce plan ne saurait constituer une surprise. Il repose sur un constat maintes fois fait d'une pénurie structurelle de solutions d'accueil pour la garde des enfants de moins de trois ans.

Cette pénurie s'est trouvée de surcroît aggravée par l'embellie démographique que connaît notre pays depuis cinq ans, mais également par les pressions constantes du Gouvernement pour dissuader le recours à la garde d'enfants à domicile. En réduisant drastiquement l'attractivité de l'AGED, le Gouvernement a en effet « recréé » artificiellement une pression sur les autres structures d'accueil de petite enfance.

(2) Des objectifs quantitatifs non tenus

Les objectifs assignés par le Premier ministre ont été précisés par la ministre de l'Emploi et de la Solidarité pour ce qui est de l'accueil collectif, dans le rapport annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale¹ pour 2001 : « *ce fonds, doté de 1,5 milliard de francs, permettra l'accueil de 30.000 à 40.000 enfants supplémentaires* ».

Le rapporteur de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 de l'Assemblée nationale, Mme Marie-Françoise Clergeau, a confirmé cet objectif de « *parvenir à accueillir 30.000 à 40.000 enfants supplémentaires* ».

Il est douteux que ce dernier objectif puisse être atteint. En effet, le Gouvernement, de même que le rapporteur de l'Assemblée nationale, ne semblent pas s'être penchés sur les effets potentiels des possibilités ouvertes par le FIPE. En effet, à côté de la création de structures nouvelles, étaient éligibles à ce fonds l'aménagement et la transplantation de sites.

Ainsi, selon les résultats partiels disponibles, qui portent néanmoins sur plus de la moitié des crédits engagés au début de janvier 2001, la création de structures nouvelles ne représente que 48 % des projets et environ 35 % des places concernées.

Places financées selon le type de travaux

	Nombre de projets	%	Nombre de places	%
Création	471	48	7.799	36
Aménagement	309	32	8.757	40
Transplantation	197	20	5.067	23

Source : CNAF

¹ Rapport sur les orientations de la politique de santé et de la sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier annexé à l'article premier de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

Les documents de la CNAF précisent que « *la création nette de places est de 11.387 dont 7.799 au titre de la création de nouvelles structures et 3.588 pour des places supplémentaires créées à l'occasion de travaux d'aménagement et de transplantation* ».

Une telle analyse permet de conclure que les objectifs annoncés par le Gouvernement ne seront pas atteints car cette tendance forte, fondée sur l'analyse de près de 60 % des crédits engagés, confirme que seulement une place sur deux financée par le FIPE est une place d'accueil supplémentaire.

Si le nombre de places d'accueil concernées par les moyens déployés au titre du FIPE pourrait avoisiner les 35.000 comme prévu, il ne devrait pas entraîner la création de plus de 18.000 places nouvelles.

Ces chiffres, qui ne sont pas négligeables, demeurent en revanche de faible portée au regard des besoins structurels, aggravés par l'évolution démographique récente. En effet, votre rapporteur a constaté (*voir ci-dessus*) que ce regain démographique pouvait générer une augmentation du flux des enfants en âge de solliciter une solution d'accueil de 40.000 places.

Bien évidemment, les familles de ces 40.000 enfants ne demanderont pas toutes une place d'accueil collectif. Néanmoins, l'effet conjugué du retard pris et des besoins nouveaux font du bilan des créations de places supplémentaires une réponse modeste.

(3) Des améliorations qualitatives

Pour autant, cet échec quantitatif relatif, malgré les efforts déployés pour afficher rapidement « un résultat », a permis néanmoins des améliorations d'ordre qualitatif.

Le premier point de ces avancées est naturellement la contrepartie de l'échec quantitatif mentionné ci-dessus. De nombreuses structures ont saisi l'opportunité ouverte par le FIPE, que ne leur permettait pas le dispositif de la loi Famille, pour améliorer significativement la qualité de l'environnement dans lequel sont accueillis les jeunes enfants.

Si les objectifs sanitaires de la Protection maternelle et infantile (PMI) constituent un socle solide au-dessous duquel il n'est pas possible de descendre, force est de reconnaître que certains structures ont vieilli durant parfois deux décennies d'activité.

Le FIPE a offert la possibilité de mener à bien des travaux d'amélioration, de mise aux normes qui *in fine* constituent une bonification de la qualité des prestations offertes aux familles.

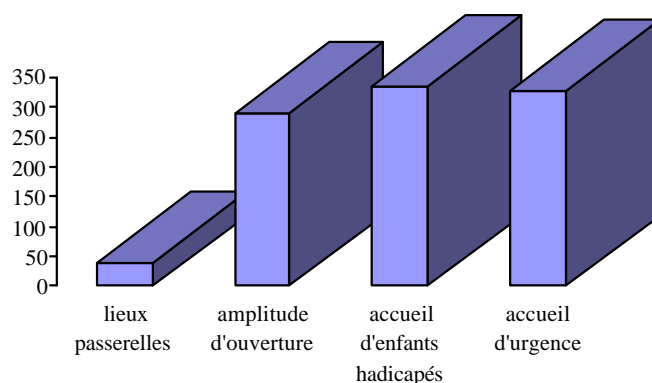
Votre rapporteur considère que, tout en constituant une « fuite » par rapport aux objectifs quantitatifs annoncés par le Gouvernement, les projets d'amélioration constituent des réussites parmi les plus notables du FIPE.

Le second aspect des avancées qualitatives permises par le FIPE réside dans les éléments d'innovation des projets. L'aide apportée par le FIPE peut être en effet majorée au vu des éléments d'innovation apportés par les maîtres d'œuvre à leurs projets.

Ces éléments susceptibles de donner lieu à majoration financière étaient au nombre de quatre :

- la création de lieux passerelles,
- des amplitudes horaires significatives,
- l'accueil d'enfants handicapés,
- l'accueil d'urgence.

Projets présentant une innovation



Source : CNAF

Les avancées en matière de lieux passerelles ou d'amplitude d'ouverture sont le plus souvent situées dans les projets relatifs aux structures « multi-accueil ».

Le nombre de projets contenant des amplitudes d'ouvertures significatives est à la fois encourageant et décevant.

Il est bien sûr encourageant car il témoigne de la prise de conscience de ce problème par les acteurs du secteur. Encore trop souvent, le mode d'accueil collectif constitue un luxe parce qu'il suppose, en raison de ses horaires trop stricts, l'usage d'un mode de garde complémentaire, particulièrement la « *baby sitter* » en fin de journée.

Il est cependant décevant car il ne touche qu'environ un projet sur quatre et rappelle encore une fois combien la souplesse du service doit être la priorité assignée aux pouvoirs publics et aux gestionnaires de ces établissements.

2. Les limites de l'urgence

« Si ce dispositif a été créé, au fond, c'est pour aller vite ». Ce principe énoncé devant le Sénat par la ministre déléguée à la Famille et à l'Enfance¹ a été fidèlement appliqué.

La lettre-circulaire de la CNAF du 29 septembre 2000 prévoit les mécanismes de gestion pour les années 2000 et 2001, les dossiers antérieurs à cet exercice devant être imputés sur l'exercice 2000.

Votre rapporteur constate que ces mécanismes aboutissent à une grande confusion : tous les dossiers relatifs aux projets antérieurs à l'exercice 2002 devaient être instruits par les conseils d'administration des CAF au 30 novembre 2000, c'est-à-dire que la même date-butoir était retenue pour des exercices passés, présents et futurs.

En outre, lors de son déplacement sur place dans le Haut-Rhin, votre rapporteur a constaté que les caisses locales avaient fait l'objet de pressions très fortes pour que les projets normalement programmés pour 2002 soient comptabilisés dès l'exercice 2001, ce qui aboutirait non seulement à « fausser » la sincérité des résultats 2000 et 2001 mais également à faire valider avant le 30 novembre 2000 par les conseils d'administration des caisses d'allocations familiales des dossiers imputables jusqu'au 31 février 2002.

Cet effort semble d'ailleurs avoir porté ses fruits puisque, dans la lettre-circulaire du 13 février 2001, la CNAF constate une très forte concentration des projets sur les exercices 2000 et 2001, exercices assurant les réalisations de travaux sur ces deux exercices.

Planning prévisionnel de réalisation des travaux

Année	2000	2001	2002	2003
Nombre de dossiers	61	822	93	1

Source : CNAF

Dans un domaine où les délais sont importants -il faut deux années en moyenne pour qu'un projet soit réalisé- la mise en place du FIPE a coïncidé avec une très forte accélération des délais.

¹ JO débat Sénat précité.

Bien sûr, les familles devraient disposer d'équipements très rapidement, ce qui est positif. Néanmoins, cette gestion comptable n'est pas sans conséquence et, là encore, entre urgence et précipitation, votre rapporteur ne peut que regretter qu'une gestion plus sereine de la mise en œuvre de ce fonds n'ait pas été engagée.

a) Des risques dans la sélection des dossiers.

Les très fortes pressions exercées sur les CAF ont donné lieu à un examen souvent trop rapide des dossiers par les conseils d'administration.

Des instructions ont été données à ces derniers pour que les dossiers relatifs aux exercices 2000 et 2001 soient validés au 30 novembre 2000.

Les dossiers relatifs à 2002 devaient être rattachés à l'exercice 2001, c'est-à-dire examinés à cette même date du 30 novembre 2000.

En tout état de cause, il a été rapidement annoncé que les dossiers, même concernant des exercices postérieurs à 2001, ne pourraient se voir attribuer un financement s'ils étaient déposés après le 30 avril 2001.

Ainsi, alors que l'examen minutieux aurait pu permettre de déceler les avantages et les limites de chaque dossier, de se livrer à une appréciation plus qualitative des projets, certaines CAF ont probablement présenté à la CNAF des dossiers dont l'éligibilité au FIPE n'est pas garantie.

Le premier examen par les conseils d'administration locaux aurait été l'occasion pour beaucoup de projets de recevoir des améliorations et de constituer *in fine* une garantie à l'obtention de l'aide, les incertitudes de dossiers étant pointées lors de ce premier examen et corrigées par la suite, avant expédition à la CNAF.

b) L'exclusion de fait de certains gestionnaires

Comme l'indique l'ensemble des statistiques, le FIPE a été en réalité destiné à solvabiliser des dossiers déjà prêts.

Les procédures ne laissent en aucun cas les délais suffisants pour la concertation, la réflexion et parfois même la constitution des dossiers.

Dans ce processus, certains gestionnaires se sont trouvés de fait exclus du bénéfice de ce fonds. Les petites communes dotées de moyens modestes, les gestionnaires devant se concerter pour mettre en place une structure intercommunale nécessitant des négociations importantes, et, au-delà, toutes les collectivités qui n'avaient, faute de moyens, jamais envisagé la création de telles structures et qui auraient pu enfin réaliser un projet par le

biais d'une aide importante à l'investissement, n'ont simplement pas eu le temps de réagir.

A titre d'anecdote, votre rapporteur, en sa qualité de maire d'une petite commune, a dû, à regret, constater qu'il lui était impossible de prétendre au FIPE. En effet, par une lettre en date du *20 mars 2001*, la caisse d'allocations familiales l'avertissait de l'existence du fonds et lui notifiait la nécessité de constituer son dossier avant le *31 mars 2001*, c'est-à-dire un délai de dix jours pour présenter la nature des travaux projetés, la description des lieux, le nombre de places prévues, les surfaces utiles, d'y joindre les devis établis et signés par l'architecte, les plans et dates des travaux, les permis de construire, etc.

A ce titre, le FIPE, qui pouvait constituer un espoir légitime pour de nombreuses collectivités, n'a pas rempli son office.

C. UNE DÉMARCHE TRIPLEMENT LIMITÉE

1. Du « pistolet à un coup » au « stop and go »

a) Un fonds exceptionnel à l'investissement : « un pistolet à un coup »

Le Gouvernement a sans équivoque présenté ce qui est le caractère essentiel du FIPE : il s'agit d'un fonds exceptionnel et non renouvelable.

Ainsi, après trois années d'inertie, le Gouvernement a pris une mesure dont le montant devait permettre de rattraper une partie du retard accumulé.

Toutefois, la nature du fonds, exceptionnel et non renouvelable, a nourri l'urgence désordonnée qui a présidé au dépôt et à l'instruction des dossiers.

En effet, parce que ce montant était limité à 1,5 milliard de francs, et que les nombreux dossiers déjà prêts rendaient plausible un épuisement rapide des fonds, quelques semaines après son entrée en vigueur, les CAF se sont trouvées dans l'obligation d'annoncer un arrêt ou tout du moins un gel des programmes. Tous les dossiers de candidatures non déposés au 30 avril 2001 n'étaient plus, de fait, éligibles au FIPE.

Ainsi, alors que le FIPE aurait dû avoir pour objet d'inciter les gestionnaires de service d'accueil à investir de manière pérenne, en prenant le temps de mûrir leurs projets, il a encouragé une précipitation qui, le fonds prenant fin, pourrait s'avérer sans lendemain.

Aussi votre rapporteur estime-t-il pertinent de rappeler ici le choix fait par la commission des Affaires sociales de substituer au FIPE un compte de réserve au sein duquel les excédents de la branche famille auraient été sanctuarisés, affectés à des dépenses précises par le législateur, en étroite concertation avec le conseil d'administration de la CNAF.

Un tel compte de réserve, qui permettait d'engager la même dépense en faveur de l'investissement dans les structures collectives, avait l'avantage de la pérennité et de sécuriser la CNAF dans ses rapports avec ses partenaires.

Aujourd'hui, celle-ci déclare se trouver face à des projets valorisés pour un montant supérieur à 2 milliards de francs tout en disposant de 1,5 milliard de francs pour y répondre.

L'approche de votre commission a été repoussée par le Gouvernement par souci « *d'aller vite* ».

Ce refus témoigne surtout de ce qui sépare votre commission des Affaires sociales du Gouvernement sur la question de la politique familiale.

D'une part, il est impossible pour ce dernier d'accepter une sanctuarisation des excédents de la branche famille puisqu'il entend mettre à contribution ces ressources pour financer des pans entiers de sa politique dans des domaines étrangers aux besoins de la famille.

D'autre part, le véritable souci du Gouvernement est d'assurer un effet d'annonce et un résultat passager : en matière d'accueil de la petite enfance, comme il a été indiqué plus haut, des décisions pouvaient être prises dès 1998 et il n'en a rien été.

Plutôt qu'une action structurelle en faveur de la petite enfance, le Gouvernement a préféré recourir au FIPE c'est-à-dire à une action isolée. A peine ouverte, « la fenêtre de tir » a été refermée pour être ensuite réouverte...

b) L'annonce d'un « FIPE II » : une gestion chaotique du dossier

Lors de la Conférence de la famille du lundi 11 juin 2001, le Premier ministre a en effet annoncé l'intention du Gouvernement de compléter le FIPE grâce à une dotation supplémentaire d'un milliard de francs.

Le financement de cette «rallonge» serait assuré, comme pour le premier fonds, par l'affectation des excédents antérieurs de la CNAF, sans qu'il soit d'ailleurs précisé l'exercice de rattachement.

Cette nouvelle acrobatie comptable réputée « *sans impact sur le solde 2002 du régime général de la sécurité sociale* »¹ est au demeurant fort

¹ Dossier de presse de la Conférence de la famille du 11.06.2001.

imprécise puisque l'exercice concerné est inconnu. Tout au plus demeure la certitude que les excédents 1999 ne seront pas mis à contribution puisque le FIPE I les a en grande majorité consommés.

Il est en outre très incertain, Mme Nicole Prud'homme, présidente de la CNAF, en a fait état lors de cette conférence, que ce montant soit suffisant.

Sur la méthode, votre rapporteur déplore la gestion chaotique de ce dossier. Il était éminemment prévisible, et d'ailleurs prévu par la CNAF dès août 2000, que l'enveloppe initiale était potentiellement insuffisante. Aujourd'hui, devant l'accumulation des besoins, le Gouvernement semble « concéder » cette enveloppe supplémentaire.

Votre rapporteur constate à nouveau que la mise en œuvre d'un compte de réserve, préconisé par le Sénat, et associant le conseil d'administration de la CNAF, aurait évité qu'une politique d'investissement dépende d'effets d'annonce distillés chaque année au fil des conférences successives de la famille.

Il relève en outre que « *la procédure utilisée pour le premier fonds serait reconduite avec un appel à projet limité dans le temps (date butoir fixée en concertation avec les associations d'élus locaux)* »¹.

Votre rapporteur a pu vérifier, jusque dans sa commune (*cf. plus haut*), le manque de concertation et la précipitation causés par ces procédures de « dates butoir ».

Le Gouvernement semble par ailleurs tirer les conséquences de sa méthode expéditive en préconisant une inacceptable modification des règles du FIPE I.

Le bilan de la Conférence de la famille 2000 figurant dans le document de presse distribué lors de la Conférence de la famille 2001, fait état de son intention de changer les règles du jeu rétroactivement.

En effet, ce bilan affirme, au sujet du FIPE I, qu'il « *sera nécessaire d'améliorer la procédure d'instruction des dossiers pour les opérations en cours d'instruction, afin d'accorder la priorité aux départements où aucune demande n'a encore été déposée* ».

Ce critère territorial, qui aurait pu être acceptable, voire pertinent, s'il avait été fixé *a priori*, est aujourd'hui inacceptable puisqu'il trompe la confiance légitime qu'ont mise de nombreux gestionnaires dans le FIPE I.

Votre rapporteur constate que le Gouvernement, conscient des inégalités territoriales creusées par le FIPE I et dénoncées par le présent

¹ Dossier de presse, Conférence de la famille du 11.06.2001.

rapport, cherche à masquer les conséquences de sa gestion « en urgence » du dossier, tout en étant incapable d'en tirer les leçons pour l'avenir, notamment pour la mise en place du FIPE II, dont les règles seraient calquées sur les règles initiales du FIPE I.

2. Un accompagnement insuffisant des charges de fonctionnement

a) Le coût de fonctionnement des structures collectives : la partie immergée de l'iceberg

Souvent occulté, mais bien connu des gestionnaires, le coût de fonctionnement des services collectifs est très élevé. A ce titre, le Président François Mitterrand justifiait déjà en 1984¹ un ralentissement dans le programme de développement des crèches en ces termes « *les crèches coûtent cher à construire puis à gérer* ». Il est douteux que le présent Gouvernement ait oublié cette variable de l'équation.

En effet, chaque place nouvelle créée entraîne un coût de fonctionnement incompressible évalué d'après l'observatoire de la CNAF à des sommes journalières comprises entre 240 francs et 360 francs.

Estimation du coût journalier et par enfant des structures d'accueil

	Crèche collective	Crèche familiale	Crèche parentale	Halte garderie
Estimation du prix de revient journalier	360 francs	295 francs	240 francs	336 francs

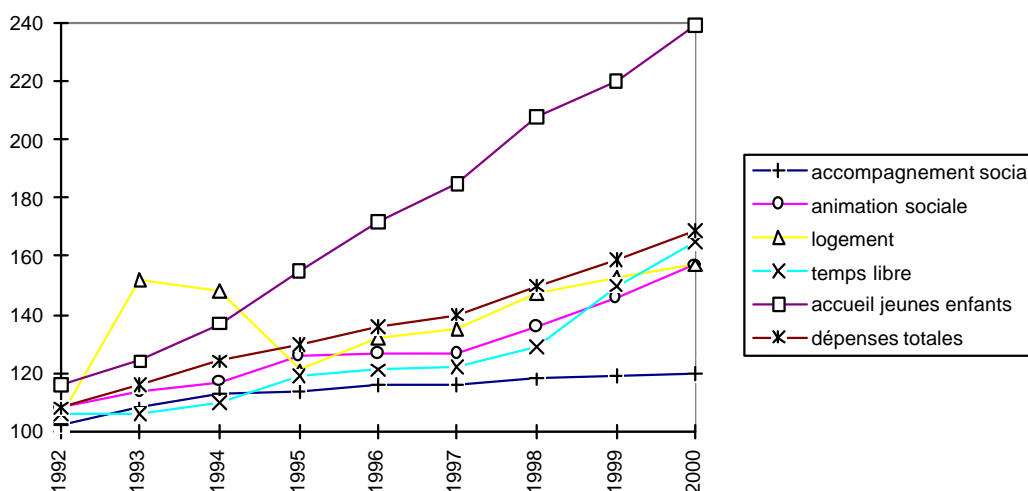
Source CNAF

La CNAF, pour sa part, verse des subventions de fonctionnement aux gestionnaires de structures petite-enfance, prélevées sur son fonds national d'action sociale (FNAS).

L'accueil des jeunes enfants est d'ailleurs le poste de dépenses qui a le plus progressé en dix ans.

¹ Entretien à « *Hommes et Libertés* » n° 3, 1984.

Evolution des dépenses d'action sociale des CAF de 1992 à 2000



Toutefois, la CNAF rappelle elle-même que les subventions qu'elle verse, si ces dernières couvrent une part non négligeable de ces charges, n'assument jamais la totalité de ces dernières. La différence entre prix de revient et subvention est prise en charge par le gestionnaire d'une part, et par les familles d'autre part, auxquelles il peut être demandé des sommes considérables.

Bien plus, la CNAF constate à regret un écart entre le prix plafond pris en compte pour le calcul des subventions et le prix de revient réel du fonctionnement des structures d'accueil, écart de 30 % pour les crèches collectives, bien supérieur parfois pour d'autres structures. La CNAF admet elle-même avoir pour objectif de réduire progressivement cet écart, qui pourrait intervenir par le biais de la nouvelle convention d'objectif et de gestion (COG) qui est en cours de négociation avec le ministère de tutelle de la branche famille.

Ainsi, le lancement de structures nouvelles nécessite des moyens sans cesse accrus au titre du fonctionnement, si l'on souhaite préserver la situation financière du FNAS. Or l'effort fait n'est, de l'avis même des gestionnaires, pas suffisant.

b) Des moyens débloqués insuffisants

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 prévoyait initialement une augmentation du FNAS de 1,7 milliard de francs dont 1,4 milliard théoriquement destiné à majorer les aides au fonctionnement des structures d'accueil collectives.

Bien sûr, ce montant, qui représente une hausse de 12 % par rapport à l'année 2000, peut paraître important. Mais le taux de progression du FNAS est traditionnellement élevé atteignant, en 1999, 8,4 %. Le « coup de pouce » prévu pour accompagner le FIPE est trop faible.

La CNAF, elle-même, souligne que cette augmentation est insuffisante. En effet, les prestations de services, et notamment les « contrats enfance » fonctionnent à « guichet ouvert », c'est-à-dire que les caisses d'allocations familiales ne peuvent refuser ces demandes.

La relance de la construction des services d'accueil collectif entraîne *de facto* un risque de dérapage financier au détriment du budget d'action sociale.

c) Le manque de moyens humains

Le fonctionnement des structures collectives suppose également des dotations importantes en moyens humains.

Le Gouvernement, par le décret n° 2000-762 du 1^{er} août 2000 relatif aux établissements et aux services d'accueil, a assoupli les modes de gestion de ces structures. A ce titre, le calcul de l'effectif de personnel encadrant les enfants prend pour référence le nombre d'enfants présents et non plus le nombre d'enfants inscrits. En outre, il élargit l'accès à la fonction de direction d'un établissement aux éducateurs de jeunes enfants justifiant d'une expérience d'au moins cinq ans auprès des jeunes enfants.

Ces mesures ne permettent néanmoins pas de faire face aux besoins en termes de personnel, qui sont de *un employé pour cinq enfants non marchant et un employé pour huit enfants marchant*.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur lors de ses déplacements sur place, de fortes difficultés sont constatées pour l'embauche d'éducateurs de jeunes enfants et de puéricultrices.

La CNAF fait, elle-même, état d'un effet pervers issu de l'application de la réduction de la durée du temps de travail sur les conditions d'accueil de la petite enfance en structure collective.

D'une part, Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales, a déclaré à votre rapporteur qu'elle avait pu constater que l'application des trente-cinq heures avait entraîné de façon générale une flexibilité accrue. Ainsi, en échange de journées de congé supplémentaire, les plages horaires de nombreux salariés dans de nombreux secteurs d'activité se sont trouvées étendues. Cette extension de l'amplitude des horaires de travail entraîne en conséquence un besoin accru en termes de services d'accueil d'enfants.

D'autre part, les structures éprouvent elles-mêmes des difficultés à répondre à ces demandes nouvelles du fait du passage aux trente-cinq heures de leurs propres agents.

La réduction du temps de travail, dont il a été affirmé qu'elle permettrait aux salariés de passer davantage de temps en famille, leur pose en réalité également des difficultés considérables d'organisation et accroît les besoins en moyens humains des structures d'accueil de jeunes enfants.

3. L'absence de cohérence territoriale

Le recours à une mesure isolée, mise en œuvre dans l'urgence afin, finalement, de solvabiliser un nombre important de dossiers dont l'existence était connue et répertoriée, a eu pour conséquence d'exclure toute autre démarche que les pouvoirs publics auraient pu assigner au FIPE.

A juste titre, il a été constaté à plusieurs reprises, et par des auteurs d'horizons très divers, que la première inégalité des familles devant l'accès aux services d'accueil collectif est d'ordre géographique.

Les départements urbains sont davantage favorisés que les ruraux, d'autres étant moins bien dotés du fait d'un engagement moins sensible des acteurs ou simplement de moyens plus modestes.

Le FIPE aurait pu contribuer à réduire cette inégalité territoriale, ne serait-ce que si les règles du jeu avaient été respectées. La gestion nationale d'une enveloppe ouverte à tous les départements sans montants limités entraînait bien sûr un risque de voir l'affectation des fonds se concentrer.

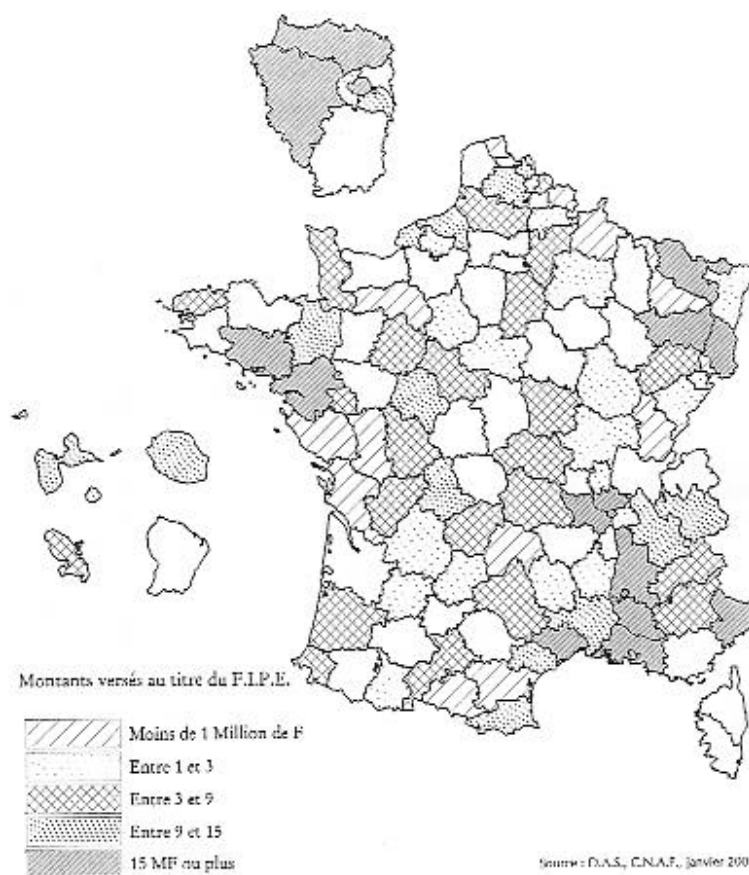
Or, ce risque potentiel, qui aurait pu être évité par une gestion sereine des dossiers a été amplifié par les conditions d'utilisation du fonds. Les premiers à présenter leurs dossiers ont été les premiers servis : parmi ceux-ci, beaucoup proviennent de zones géographiques où le niveau d'équipement est confortable voire important.

Les trois cartes ci-dessous tendent à confirmer cette analyse. Il est évident que doit être pris avec précaution le rapprochement de données hétérogènes.

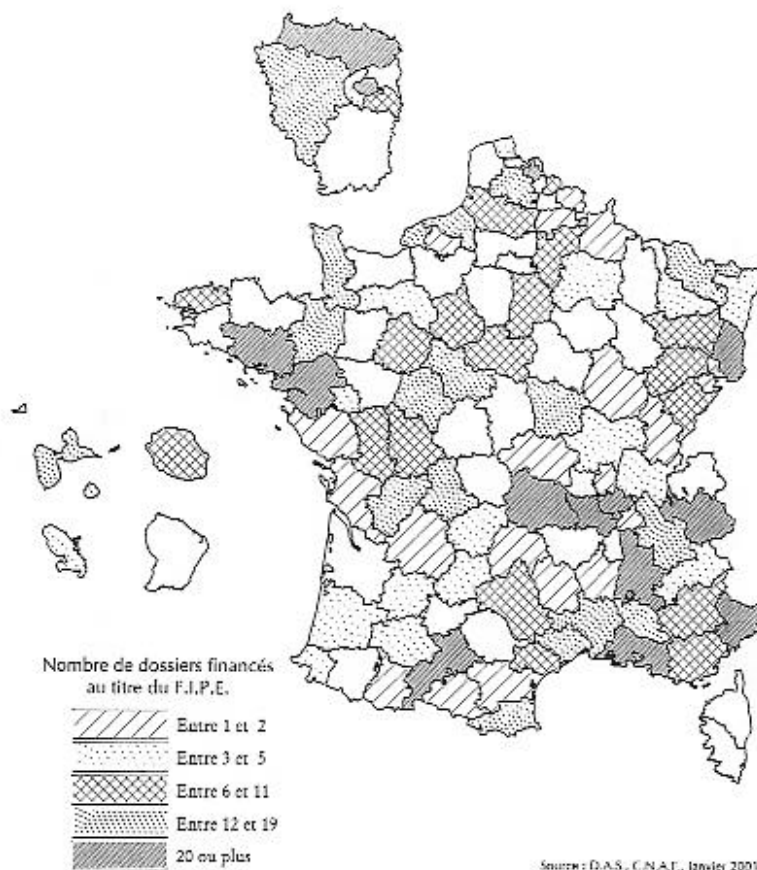
Il reste que les départements qui avaient signé le plus de contrats-enfance en 1996, c'est-à-dire dont il est raisonnable de penser qu'ils disposent du nombre de structures d'accueil collectif le plus élevé, sont en large partie ceux qui avaient déposé, au début de janvier 2001, le plus grand nombre de dossiers de candidatures au FIPE.

Nombre de contrats enfance signés de 1988 à 1996

**FIPE : situation au 4 janvier 2001
(montants versés au titre du FIPE)**



**FIPE : situation au 4 janvier 2001
(nombre de dossiers traités)**



Ces départements sont des départements urbains, mais également des départements plus ruraux, dans le Val de Loire, au sud de l'Alsace et en Franche Comté qui, traditionnellement s'investissent dans ces questions. Bien évidemment les régions Rhône-Alpes et Provence - Alpes - Côtes d'Azur confirment leurs investissements importants.

Ces départements, dont la politique en faveur des familles est à souligner, sont les premiers bénéficiaires du FIPE. Mais d'autres, malheureusement, n'y auront de fait pas eu accès.

Ce défaut de coordination pour permettre une politique plus harmonieuse sur l'ensemble du territoire constitue un des plus regrettables échecs du FIPE.

*

* *

A l'issue de cette analyse, votre rapporteur rappellera en guise de conclusion les principales observations qui ponctuent le présent rapport :

- le FIPE intervient après trois années « de réflexion » souhaitées par le Gouvernement pour résoudre une difficulté structurelle dont l'ampleur était pourtant identifiée : les familles françaises sont confrontées à une pénurie de services d'accueil pour leurs jeunes enfants, pénurie dont l'ampleur ne s'est guère trouvée atténuée au cours de cette législature ;

- le FIPE, quelques mois seulement après son entrée en vigueur, semble d'ores et déjà épuisé. Ce que le Gouvernement souhaiterait présenter comme un succès sans précédent ne saurait en réalité constituer une surprise : l'utilisation de ce fonds était d'avance garantie par le nombre des projets en quête de financement, et dont l'importance avait été recensée ;

- si les objectifs quantitatifs fixés par le Gouvernement, à savoir la faculté d'accueillir 30.000 à 40.000 enfants supplémentaires, ne seront atteints qu'à 50 %, les améliorations qualitatives des structures d'accueil permises par le FIPE constituent un point indéniablement positif ;

- en revanche, et à regret, votre rapporteur ne peut que décerner un « zéro de méthode » sur la mise en place de ce fonds par le Gouvernement : mise à l'écart du Parlement et urgence imposée aux gestionnaires sont autant de défauts générés par la volonté du Gouvernement « d'aller vite tout en partant tard » ;

- en effet, la mise en place du FIPE a révélé les lacunes criantes de notre pays en matière de planification et d'organisation tout en permettant aux inégalités territoriales, déjà importantes, de se creuser ;

- au moment où le Gouvernement annonce la mise en place d'une nouvelle tranche de financement, votre rapporteur souhaite que le présent rapport contribue à la mise en place d'un cadre garantissant une meilleure visibilité aux maîtres d'œuvre et une plus grande sérénité dans l'examen des dossiers ;

- il constate que l'annonce d'une reconduction du FIPE dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 rend plus nécessaire que jamais un débat de fond sur l'affectation des excédents de la branche famille dont, désormais, la politique familiale ne reçoit que la portion congrue.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 12 juin 2001, sous la présidence de M. Jean Delaneau, président, la commission a entendu une **communication de M. Jean-Louis Lorrain**, rapporteur des lois de financement de la sécurité sociale sur les **résultats de sa mission de contrôle sur pièces et sur place sur le fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance (FIPE)**.

M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).

M. Alain Gournac a regretté que le fonds d'investissement en faveur des crèches présente les mêmes effets d'annonce que lors de la mise en place des emplois-jeunes. Il a exprimé ses craintes quant à la mise en œuvre de la deuxième tranche de ce fonds récemment annoncée. Il a en outre rappelé que la question du fonctionnement de ces structures avait déjà fait l'objet d'un débat en commission. Il a, enfin, constaté avec le rapporteur que la mise en place du fonds d'investissement pour les crèches n'avait pas fait l'objet d'une coordination territoriale pourtant nécessaire.

M. Guy Fischer a souhaité saluer un certain nombre d'éléments de la communication du rapporteur. Il s'est réjoui en outre du choix fait par le Gouvernement de privilégier ou de réorienter les politiques publiques d'accueil de la petite enfance vers les structures collectives même s'il a déploré que les crédits alloués à cette fin soient insuffisants.

Il a constaté de surcroît, un changement dans les pratiques pédagogiques qui avait pour effet de retarder la scolarisation des enfants après deux ans. Il a en conséquence souligné que ces pratiques, qui diffèrent l'accès aux classes maternelles, génèrent des besoins accrus en termes d'accueil mais également de souplesse permettant de mieux répondre aux besoins des parents.

M. Alain Vasselle a regretté l'absence d'une position équilibrée entre les crèches municipales et les crèches à domicile. Il a en outre rappelé que la mise à charge de la majoration de pension pour enfant précédemment

assurée par le fonds de solidarité vieillesse (FSV) et transférée à la branche famille hypothéquait très largement l'avenir financier de cette dernière.

***Mme Marie-Madeleine Dieulangard** a souhaité faire un double constat. En premier lieu, elle a rappelé que le FIPE était par nature un fonds d'investissement pour les structures d'accueil collectif. Elle a ensuite fait état de l'incontestable succès de ce fonds. Elle a en outre rappelé que si la France bénéficiait d'un taux de natalité supérieur à celui constaté dans les autres pays européens, cela était dû pour partie à la croissance économique retrouvée, qui a levé les craintes des familles quant à leurs perspectives d'avenir. Elle a enfin remarqué que le fonctionnement des crèches constituait une forte charge pour les collectivités territoriales et que le fonctionnement des contrats enfance, qui les lient aux caisses d'allocations familiales, nécessitaient des améliorations.*

***M. Roland Muzeau** a constaté l'utilisation très rapide des crédits ouverts par ce fonds et a rejoint le rapporteur sur la nécessité de mieux équilibrer sur le territoire les ressources en fonction des besoins.*

***M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur**, a manifesté son désaccord sur le constat fait par Mme Marie-Madeleine Dieulangard sur le bon fonctionnement du FIPE. Il a souhaité en outre souligner que, malgré les contraintes qu'elles supposaient, les financements versés par la CNAF constituaient un apport important dans le fonctionnement des crèches et que la convention d'objectif et de gestion, dont la signature est annoncée comme imminente, est susceptible d'apporter des améliorations significatives.*

En réponse à M. Alain Gournac, il a insisté sur l'inquiétude dont lui a fait part Mme Nicole Prud'homme, présidente de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), relative à l'impact du coût de fonctionnement des crèches sur le fonds national d'action sociale (FNAS), aux dépens nécessairement des autres actions de ce fonds.

En réponse à M. Guy Fischer, il a constaté que l'accès des familles défavorisées aux structures d'accueil demeurait encore limité. Il a souhaité ensuite préciser, sur la question de la scolarisation, que celle-ci faisait l'objet de modes évolutives depuis une trentaine d'années. Il a néanmoins constaté que le développement des lieux passerelles et une amplitude horaire accrue des structures créées grâce au FIPE constituaient des avancées significatives.

En réponse à M. Alain Vasselle, il a déclaré que les crèches familiales étaient défavorisées s'agissant des subventions de fonctionnement qu'elles reçoivent par rapport aux crèches collectives. Il a également rappelé que la question de l'affectation des excédents de la branche famille demeurait entière et que des éclaircissements avaient d'ailleurs été réclamés la veille, lors de la Conférence de la famille, par les partenaires sociaux.

M. Jean Delaneau, président, a souhaité que le rapporteur puisse maintenir une grande vigilance quant à l'évolution du dispositif au cours des prochains mois.

La commission a approuvé les conclusions présentées par M. Jean-Louis Lorrain, rapporteur, et a autorisé leur publication sous la forme d'un rapport d'information.

ANNEXE N° 1

**RÉPONSE DE LA CNAF AU QUESTIONNAIRE DU RAPPORTEUR
EN DATE DU 2 MAI 2001**

**RÉPONSES AU QUESTIONNAIRE
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES DU SÉNAT**

**DÉVELOPPEMENT DES STRUCTURES D'ACCUEIL
DE LA PETITE ENFANCE FONDS D'INVESTISSEMENT**

I. L'ENVIRONNEMENT

Question 1 : Indiquer le nombre d'enfants susceptibles de nécessiter un mode de garde (0-3 ans).

Question 2 : Détailler la répartition de ces enfants par mode de garde

Réponse :

Les enfants de moins de 3 ans

- Sur environ 2,2 millions d'enfants de moins de 3ans, la moitié est gardée par un parent au foyer (le plus souvent la mère). Dans près de la moitié des cas, le parent bénéficie de l'allocation parentale d'éducation versée à partir du deuxième enfant sous condition d'activité professionnelle antérieure.
- 16 % des enfants de moins de 3 ans sont accueillis au domicile d'assistantes maternelles agréées, les parents bénéficiant à ce titre de l'AFEAMA versée par les CAF.
- 9 % des enfants sont accueillis en crèche subventionnée par les CAF.
- 2 % des enfants sont gardés par une employée de maison.
- Enfin, 24 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés sans aide publique en dehors du foyer familial (solidarité familiale ou de voisinage, etc.).
- Plus largement, 255.000 enfants de moins de 3 ans sont scolarisés, soit environ 1/3 de la classe d'âge, et 340.000 fréquentent de façon discontinue les haltes -garderies.

Question 3 : Etablir un bilan détaillé du volet accueil petite enfance de la loi famille de 1994.

Réponse :

Voir document joint : Bilan de la loi famille du 25 juillet 1994 présenté au Conseil d'Administration de la CNAF, Commission des Prestations Légales le 16 février 1999 (cf. annexe n° 2 ci-après).

II. LE DISPOSITIF

Question 4 : *Rappeler le montant des excédents nets de la branche famille, hors la mesure fonds d'investissement :*

- pour chaque exercice depuis 1997 et jusqu'en 2001 (prévision actualisée) ;
- cumulés sur la période 1997-2001 après reprise de dette par la CADES.

Réponse :

De 1997 à 2001 : source commission des comptes de la Sécurité Sociale

	Millions de F.				
Solde recettes - dépenses	1997	1998	1999	2000	2001
	- 14.540	- 1.903	+ 4.798	+ 6.798	+ 9.375

Cumul sur la période 1997-2001 (hors reprise de dette CADES) : + 4.528 millions de F.

Question 6 : *Fournir une note sur le FNAS (statut, mode d'administration, montant et nature des dépenses depuis 2001), traitement compte tenu de ces dépenses au sein des comptes de la CNAF et au sein des agrégats des lois de financement de la sécurité sociale.*

Réponse :

Selon le Code de la Sécurité Sociale, art. R. 251-24 la Caisse nationale des Allocations Familiales gère 3 fonds :

- le Fonds National des Prestations Familiales (FNPF)
- le Fonds national d'Action Sociale (FNAS)
- le Fonds National de Gestion Administrative (FNGA)

Le FNAS

« Il supporte les dépenses effectuées au titre de l'Action Sanitaire et Sociale » (art. 251-27 Code de la Sécurité Sociale).

• Les dépenses du FNAS

En 1999 (source Rapport de l'Agent Comptable de la CNAF sur le compte financier), les dépenses du FNAS s'élevaient à 13.473,5 Millions de F. qui se répartissaient ainsi :

- Dotations aux CAF	5.981,15 MF
- Prestations de service	6.732,7 MF
- Autres charges	759,65 MF

• **Les recettes du FNAS**

Les 3 principales sources de financement du FNAS sont :

- prélèvements sur cotisations d'allocations familiales	11.678,8 MF
- les produits propres	665,1 MF
- majorations et pénalités de retard	1.129,6 MF

Le budget du FNAS 2000 approuvé par le Conseil d'Administration de la CNAF s'élève à 14.152,8 MF.

Le budget du FNAS 2001, à ce jour, n'a pas été arrêté.

Dans les comptes de la CNAF

Le FNAS fait l'objet d'un traitement comptable spécifique, et est isolé en dépenses et en recettes comme chacun des trois fonds nationaux dont la CNAF assure la gestion.

Question 7 : Préciser les modalités de créations du FIDSAPE «au sein du FNAS de la CNAF » (article 23 de la loi de finances pour 2001).

Question 8 : Préciser le statut du FIDSAPE, son mode d'administration, son budget prévisionnel 2001, le traitement comptable de ses recettes et dépenses au sein des comptes de la CNAF et au sein des agrégats des lois de financement.

Réponse :

Le Conseil d'Administration de la Caisse Nationale des Allocations Familiales, préalablement à la promulgation de la loi de financement de la Sécurité Sociale pour 2001, s'est prononcé favorablement sur le principe du dispositif présenté lors d'une séance du 12 septembre 2000.

Le budget du FNAS 2001 et du Fonds d'investissement 2001

A ce jour, compte tenu des négociations en cours entre l'Etat et la CNAF, aucun budget n'a été arrêté pour l'exercice 2001.

L'inscription comptable

Le fonds investissement petite enfance fera l'objet d'une alimentation en recettes par le biais d'un prélèvement sur un compte de réserve affecté : compte n° 10 632 - Réserve du fonds d'investissement pour les crèches, qui viendra équilibrer les dépenses inscrites dans un compte de charges exceptionnelles du FNAS : compte n° 6745 - Fonds d'investissement pour les crèches.

Question 9 : *Rappeler le montant de « l'excédent 1999 de la branche famille » au sens de l'article 23 de la loi de financement pour 2001.*

Réponse :

+ 4.798 Millions de F.

Source : Commission des Comptes de la Sécurité Sociale septembre 2000.

Question 10 : *Indiquer la nature juridique et comptable du « compte de réserve spécifique » auquel est affecté cet excédent 1999 à hauteur de 1,5 milliard de francs.*

Réponse :

Par autorisation de la Direction de la Sécurité Sociale, un compte de « réserves réglementaires » 1063 a été ouvert sous le n° 10 632 intitulé : Réserves du Fonds d'investissement pour les crèches.

Question 11 : *Préciser les raisons qui ont conduit à créer un fonds particulier alimenté par un « compte de réserve spécifique » abondé par les excédents d'un exercice clos. Quelles étaient les alternatives possibles pour mobiliser les excédents des exercices passés. Etait-il envisageable d'imputer directement les aides apportées en application du deuxième alinéa de l'article 23 de la loi de finances sur les dépenses pour 2001 ?*

Réponse :

Le Fonds d'investissement petite enfance n'est pas un fonds « particulier » au sens des 3 autres fonds gérés par la CNAF : Fonds National des Prestations Familiales, Fonds National d'Action Sociale, Fonds National de la Gestion Administrative.

Il est intégré au FNAS, comme cela a été indiqué ci-dessus.

Cette solution a été retenue par souci de simplicité de la gestion des Fonds Nationaux et afin de ne pas créer un quatrième fonds national dont **la durée de vie aurait été limitée.**

L'intégration au FNAS a permis de conserver les règles de fonctionnement actuelles du FNAS sans modification.

Une autre modalité possible : Un fonds autonome cela aurait consisté à créer un fonds spécifique qui aurait une autonomie budgétaire et comptable, comme les trois fonds gérés actuellement par la CNAF.

La création de ce fonds aurait nécessité un dispositif réglementaire spécifique et donc sa mise en œuvre aurait connu un délai plus important.

Par ailleurs cette solution aurait présenté l'inconvénient d'une plus grande complexité pour les Caisses d'Allocations Familiales et entraîné pour elles un budget et une comptabilité supplémentaires.

L'imputation des dépenses du Fonds d'investissement sur les dépenses 2001.

Compte tenu du montant de ce fonds (1,5 Milliards) cette solution aurait conduit à majorer d'une manière très substantielle les dépenses du FNAS 2001 et obéré d'une manière artificielle sa croissance tendancielle qui est relativement élevée.

Question 12 : *D'autres utilisations des excédents passés de la CNAF sont-elles envisagées ? Si oui, lesquelles ?*

Réponse :

A ce jour, aucune nouvelle utilisation des excédents passés n'est envisagée.

Question 13 : *Décrire le dispositif: nature des projets éligibles, barèmes des subventions par projets, éléments particuliers (plage horaire étendue, etc.).*

Réponse :

Le descriptif des modalités de gestion des dossiers a fait l'objet d'une plaquette de communication ci-jointe qui a été diffusée auprès des partenaires de l'Action Sociale des Caisses d'Allocations Familiales que vous trouverez ci-jointe.

Par ailleurs, la CNAF a diffusé aux Caisses d'Allocations Familiales, des circulaires d'applications précisant les modalités d'éligibilité des dossiers en particulier la lettre circulaire n° LC 2000-200 du 29 septembre 2000 dont vous trouverez ci-joint la copie.

Question 14 : *Préciser les modalités de gestion des dossiers : procédure de dépôt, modalité de gestion, délais de traitement, etc.*

Réponse :

La gestion du dispositif, Fonds d'investissement petite enfance est décentralisée et confiée aux Caisses d'Allocations Familiales.

Descriptif du circuit de traitement des dossiers

- **Dans chaque département**, les projets d'investissement en matière de petite enfance sont déposés auprès de la Caisse d'Allocations Familiales qui, après avoir vérifié leur éligibilité les soumet pour décision à son Conseil d'Administration.
- **Le passage à la Caisse Nationale des Allocations Familiales**

Après décision des Conseils d'Administration les projets, qui font l'objet d'un dossier normalisé, sont soumis à la CNAF qui donne son accord et enregistre les montants aux fins de suivi de l'enveloppe financière.

Lorsque l'accord de la CNAF est notifié à la Caisse d'Allocations Familiales, celle-ci confirme l'engagement financier au gestionnaire qui dispose alors de **2 ans** pour concrétiser et réaliser les travaux.

III. PREMIERS RÉSULTATS

Question 15 : *Nombre de dossiers déposés depuis la conférence de la famille 2000. Chiffres mensuels et globaux*

Réponse :

Les dossiers de demandes de financement ont été instruits réellement, à compter du dernier trimestre de l'année 2000.

Nombre de dossiers traités :

- au 4 janvier 2001 : 977 projets
- au 5 février 2001 : 1.047 projets
- au 30 mars 2001 : 1.311 projets
- au 30 avril 2001 : 1.437 projets

Question 16 : *Préciser la répartition des dossiers par type de projet, par profil de gestionnaire et par répartition géographique (chiffres mensuels et globaux).*

Question 17 : *Préciser le montant moyen de subvention accordé (global, par type de projet, par profil de gestionnaire, géographique).*

Réponse :

Une étude détaillée des premiers résultats au 4 janvier 2001 a été réalisée et diffusée par lettre-circulaire du 13 février 2001 ci-jointe (LC 2001-056).

Elle concerne 977 dossiers pour un montant de 840 Millions de F.

Question 18 : *Indiquer les délais de mise en œuvre entre dépôt du dossier et subvention, entre versement et réalisation du projet*

Réponse :

La décentralisation de la gestion des dossiers rend difficile l'appréciation des délais d'instruction des dossiers.

Cependant on peut noter, en terme de planning général, que les Caisses d'Allocations Familiales ont commencé à travailler sur les dossiers et à informer leurs partenaires au cours de l'été 2000.

Un recensement indicatif a été réalisé à ce moment (août 2000).

En fin d'année 2000, près des 2/3 des projets (977) qui pourront être financés ont été traités et ont fait l'objet d'un engagement financier au titre du fonds d'investissement. On peut considérer que le délai moyen de traitement des dossiers est de l'ordre de 3 mois.

Question 19 : *Indiquer le traitement des « projets » faisant l'objet de majoration (ouverture sur plage horaire étendue, sur structure multi-accueil, etc.). Préciser le nombre de ces projets de manière globale, par répartition géographique et par gestionnaire.*

Réponse :

Comme l'indique la circulaire du 29 septembre 2000 les projets répondant à des critères spécifiques, peuvent se voir attribuer des financements majorés.

Il s'agit de :

- structures fonctionnant en multi-accueil (majoration de 10.000 F. par place) ou présentant au moins 2 critères d'innovation tels que :
 - lieux passerelles
 - une amplitude d'ouverture significative
 - accueil d'enfants handicapés
 - existence de places réservées à l'accueil d'urgence
 - fonctionnement inter-communal

Au 4 janvier 2001

- 575 projets fonctionnaient en multi accueil
- 140 déclarent intégrer un lieu passerelle
- 289 indiquent une amplitude d'ouverture significative
- 333 dossiers prévoient l'accueil d'enfants handicapés et 325 dossiers l'accueil d'urgence

IV. MESURES D'ACCOMPAGNEMENT DU FONDS D'INVESTISSEMENT

Question 20 : *Préciser l'articulation des fonds d'action en faveur de la petite enfance avec ces projets d'investissement*

Réponse

Outre les aides à l'investissement financés sur les fonds propres des Caisses d'Allocations Familiales, les projets de structures d'accueil des jeunes enfants pourront bénéficier d'aides au fonctionnement reposant sur deux dispositifs :

- les prestations de service
- les contrats enfance

La présentation de ces aides figure dans le dépliant : « Fonds exceptionnel d'aide à l'investissement » qui est joint au dossier.

Question 21 : *Préciser le coût de fonctionnement engendré par place créée. Affiner cette estimation par type de structure d'accueil.*

Réponse :

Le dépliant « les chiffres clés en 1999 » ci-joint fournit les prix de revient journaliers des structures d'accueil petite enfance (page 6) :

- crèche collective	365 F./jour
- crèche familiale	297 F./jour
- crèche parentale	242 F./jour
- halte-garderie	340 F./jour

Question 22 : *Indiquer les montants, règles de calcul et modalités de versement des subventions*

Réponse :

- Le lettre-circulaire du 29 septembre 2000 (ci-jointe) fournit les montants et les règles de calculs des subventions. Celles-ci varient de 40.000 F. à 70.000 F. par place en fonction de la présence de critères spécifiques (multi-accueil, éléments présentant un caractère innovant) dans la limite de 80 % du montant de la dépense par place.
- Le versement des subventions est effectué par les Caisses d'Allocations Familiales en fonction des justificatifs des travaux réalisés par les gestionnaires.

Question 23 : *Joindre le bilan de la réforme de la prestation de service «accueil permanent » versé aux crèches par les caisses d'allocations familiales.*

Réponse :

Ce premier bilan a fait l'objet d'une présentation à la Commission d'Action Sociale du 16 octobre 2000 que vous trouverez ci après.

ANNEXE N° 2

BILAN DE LA LOI FAMILLE DU 25 JUILLET 1994 PRÉSENTÉ AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA CNAF LE 16 FÉVRIER 1999

La loi du 25 juillet 1994 a défini un programme quinquennal d'action, portant sur la période 1995-1999, dont l'objectif est d'opérer une relance significative de la politique familiale, grâce à un engagement financier de 19 milliards de francs en année terminale.

Il a paru opportun d'esquisser un bilan de ce programme, quelques mois avant l'échéance fixée pour sa réalisation.

I - RAPPEL DU CONTENU DE LA LOI¹

Le dispositif retenu s'articule autour de deux axes principaux : l'accueil des jeunes enfants et l'aide aux familles ayant à charge de jeunes adultes, mais comporte également d'autres mesures de nature à renforcer la cohérence du système des prestations.

Le schéma de financement du plan repose sur le retour de la branche famille à une situation fortement excédentaire, que la clarification des rapports avec l'Etat et les autres branches de la sécurité sociale doit permettre de conforter.

I-1 Les mesures du plan famille

I-1-1 L'accueil des jeunes enfants est favorisé par l'amélioration des prestations existantes, la création d'une nouvelle prestation (l'allocation d'adoption), et la mobilisation de moyens accrus pour le développement des équipements et services.

a) L'amélioration des prestations existantes

- L'extension de l'allocation parentale d'éducation est réalisée par le biais de trois mesures :

L'ouverture du droit à la prestation dès le deuxième enfant, s'il est né à compter du 1^{er} juillet 1994, à la condition d'avoir exercé une activité professionnelle pendant 2 ans dans les 5 ans précédant la naissance.

L'attribution de l'APE en cas d'activité à temps partiel. Une APE réduite est alors versée, dont le taux est fonction de la durée d'activité : 94,27 % de la BMAF si l'activité est au plus égale à 50 % de la durée légale du travail (1.960 francs au 1.1.1995), et 71,29 % de la BMAF si l'activité est comprise entre 50 et 80 % de la durée légale du travail (1.482 francs au 1^{er} janvier 1995). L'APE réduite peut être attribuée pour tout enfant né à compter du 1^{er} juillet 1994.

Une APE à taux partiel peut être versée à chacun des membres d'un couple exerçant une activité professionnelle à temps partiel, sous réserve que le montant cumulé

¹ Mesures concernant la branche famille. La loi comporte par ailleurs plusieurs mesures dans le domaine du droit du travail, qui ne sont pas étudiées dans le cadre de la présente note.

des deux allocations ne soit pas supérieur à celui de l'APE à taux plein ; cette mesure entre en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et concerne les enfants nés depuis le 1^{er} juillet 1994.

L'APE à taux partiel peut ouvrir droit, sous condition de ressources, à l'assurance vieillesse des parents au foyer (prise en charge des cotisations par la branche famille).

La prolongation du versement de l'APE jusqu'au sixième anniversaire des enfants en cas de naissances multiples, à partir du 1^{er} juillet 1994.

- La réforme de l'allocation de garde d'enfant à domicile comporte trois volets :

L'augmentation du montant des cotisations prises en charge par la CAF : le montant maximal de l'AGED est déplafonné et correspond désormais au montant total des cotisations sociales dues pour l'emploi à temps plein d'une garde d'enfant sur la base de la rémunération minimale prévue par la loi. Il passe donc de 6.000 francs à 11.838 francs par trimestre.

La création d'une AGED à mi-taux pour la garde d'un enfant de trois à six ans ou en cas de bénéficiaire d'une APE à taux partiel : le montant maximum trimestriel est égal à 5.919 francs.

L'extension de la prestation aux DOM

Cette réforme s'applique à compter du 1^{er} janvier 1995 pour les périodes d'emploi postérieures à cette date.

- L'amélioration de l'AFEAMA, dont le complément est fortement revalorisé au 1^{er} janvier 1995 :

. 38,48 % de la BMAF pour un enfant de moins de 3 ans (800 francs au lieu de 536 francs) ;

. 19,24 % de la BMAF pour un enfant de 3 à 6 ans (400 francs au lieu de 322 francs).

- La prolongation du cumul de plusieurs APJE en cas de naissances multiples, pour les enfants nés à compter du 1^{er} janvier 1995 : ce cumul, jusque là possible seulement jusqu'au premier anniversaire des enfants, a désormais une durée identique à celle du versement de l'APJE.

b) La création de l'allocation d'adoption

Destinée à permettre aux personnes adoptantes de faire face au coût de l'arrivée de l'enfant à leur foyer, elle est accordée pour tout enfant arrivé dans son foyer d'adoption à compter du 1^{er} janvier 1995, quelles que soient la situation familiale et les ressources de la famille adoptante.

L'allocation est due pour six mois, son montant mensuel par enfant est égal à 30 % de la BMAF (624 francs au 1^{er} janvier 1995), et elle n'est pas cumulable avec l'allocation de soutien familial.

c) Le développement des services d'accueil

- Deux dispositifs sont envisagés :

Un dispositif de droit commun, reposant sur :

. une revalorisation des prestations de service afin de mieux tenir compte de l'évolution du coût de fonctionnement des modes d'accueil des jeunes enfants ;

. un élargissement des contrats enfance et une augmentation de la participation financière des CAF afin de rendre les contrats enfance plus attractifs pour les communes.

Ce dispositif doit permettre de rééquilibrer le financement des modes d'accueil au bénéfice des communes.

Un dispositif spécifique pour les quartiers en difficulté concernés par la politique de la ville : en liaison avec le FASTIF, les contrats enfance pourraient être étendus dans deux directions : le soutien périscolaire et la vie quotidienne dans les petites sections des écoles maternelles.

- La loi prévoit par ailleurs l'élaboration de schémas locaux de développement des services d'accueil aux jeunes enfants, établissant l'inventaire des besoins, recensant les équipements et services existants, et décrivant le programme communal d'action en la matière.

I-1-2 L'aide aux familles ayant à charge de jeunes adultes

La crise économique et la prolongation de la durée des études maintiennent de nombreux jeunes à la charge de leurs parents bien au-delà de l'âge limite de versement des prestations familiales.

La loi relative à la famille du 25 juillet 1994 prévoit son relèvement progressif, afin de tenir compte de ce phénomène.

La première étape prévue est le relèvement de 18 à 20 ans, quelle que soit la situation de l'enfant (sous la seule réserve qu'il ne perçoive pas un revenu supérieur à 55 % du SMIC).

Les étapes suivantes concernent les enfants pour lesquels la limite d'âge est actuellement fixée à 20 ans (étudiants, apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, infirmes). Cette limite sera portée à 22 ans, successivement pour le droit :

- . aux prestations de logement
- . à l'allocation d'éducation spéciale
- . à l'allocation de soutien familial et à l'allocation de parent isolé
- . au complément familial
- . aux allocations familiales et à leurs majorations pour âge, pour les familles de trois enfants et plus, puis pour les familles de deux enfants.

Le calendrier de mise en œuvre de cette réforme sera fonction des excédents dégagés par la branche, mais la loi prévoit qu'elle doit être intégralement réalisée au 31 décembre 1999.

I-1-3 Les mesures diverses

- Création d'une nouvelle prestation, l'aide à la scolarité, qui se substitue aux bourses des collèges.

Elle est attribuée pour chaque enfant de 11 à 16 ans, aux familles ayant bénéficié d'une prestation versée par la CAF au titre du mois de juillet précédant la rentrée scolaire.

Son montant est fonction des ressources de la famille, qui doivent être inférieures à un certain plafond, très inférieur à celui de l'allocation de rentrée scolaire : il est égal soit à 16,40 % soit à 52,57 % de la BMAF (respectivement 337 francs et 1.080 francs en 1994).

- Amélioration des aides personnelles au logement : le plan famille acte 3 milliards de francs de dépenses supplémentaires en année terminale pour renforcer la solvabilisation de leurs bénéficiaires. Il n'en précise pas les modalités techniques, mais il s'agirait en fait de mieux aider les familles dont les loyers sont supérieurs aux loyers

plafonds et aux ressources très modestes pour qui se loger demande un taux d'effort démesuré.

- Simplification du système des prestations : 200 millions de francs sont provisionnés à cet effet.

I-2 Le schéma de financement du plan famille

Le coût des mesures adoptées est gagé par :

- les économies attendues du fait de la récession démographique : le nombre des naissances annuelles, toujours supérieur à 760.000 dans les années 1985-90, est tombé à 744.000 en 1992 et à 712.000 en 1993. Le Gouvernement fait l'hypothèse du maintien à 710.000 du nombre des naissances sur la période 1995-99, ce qui conduirait à une économie d'environ 3 milliards de francs en 1999 ;

- le décalage entre une évolution plus rapide de la masse salariale que de la BMAF, désormais indexée sur les prix :

Les recettes de la branche progresseraient à un rythme soutenu, car l'assiette des cotisations connaîtrait un accroissement de 1,5 % en 1995 et de 3 % chaque année suivante.

L'article 36 de la loi famille prévoit au contraire, pour la période allant du 1^{er} janvier 1995 au 31 décembre 1999, une stricte indexation de la BMAF sur l'indice des prix à la consommation hors tabac, grâce à un double mécanisme : fixation du montant de la base mensuelle en fonction de l'évolution prévisionnelle des prix, puis ajustement éventuel a posteriori afin de tenir compte du décalage éventuel entre évolution prévisionnelle et évolution réelle des prix.

Cette progression différenciée des recettes et des dépenses de la branche doit contribuer pour 16 milliards de francs au financement du plan famille.

I-3 La clarification des rapports de la branche famille, avec l'Etat d'une part, avec les autres branches d'autre part, doit assurer la viabilité de ce mécanisme de financement

- Une double garantie de ressources est instituée au profit de la branche famille :

la première, instituée par l'article 5 de la loi relative à la sécurité sociale (article L. 131-7 du code de la sécurité sociale), a une valeur permanente et prévoit que toute mesure d'exonération totale ou partielle de cotisations de sécurité sociale donne désormais lieu à compensation intégrale par le budget de l'Etat pendant toute une durée de son application ;

la seconde, prévue par l'article 34 de la loi famille, ne concerne que la période du 1^{er} janvier 1994 au 31 décembre 1998, et prévoit la compensation par l'Etat de toute mesure nouvelle ayant pour effet de diminuer les ressources de la branche famille.

- La restauration de l'autonomie financière de chaque branche par la loi relative à la sécurité sociale du 25 juillet 1994, doit permettre à la branche famille, contrairement au passé, de disposer de ses excédents éventuels.

II - BILAN

La loi famille de 1994 prévoyait un programme ambitieux d'actions à mettre en œuvre dont le financement (19 milliards de francs) reposait en grande partie sur deux hypothèses : la baisse de la natalité et l'augmentation de la masse salariale. Ce mécanisme de financement devait être conforté par la restauration de l'autonomie financière de la branche famille.

Début janvier 1999, on constate que les mesures concernant la petite enfance ont été appliquées dès 1995 et ont connu un développement financier important, d'autres mesures sont partiellement exécutées ou abandonnées tandis que le schéma de financement n'a pu être intégralement respecté.

II-1 Une mise en œuvre très différenciée des mesures

II-1-1 Fort développement des prestations légales

Les prestations concernant l'accueil des jeunes enfants ont été mises en œuvre à compter du 1^{er} juillet 1994 tandis que le programme d'action sociale a débuté le 1^{er} janvier 1995.

En 1998, le coût total était initialement prévu à 8,5 milliards de francs, il est estimé à près de 14 milliards de francs, soit un écart de 5,2 milliards de francs.

Coût de la loi famille du 26 juillet 1994 Mesures consacrées à la petite enfance

(en millions de francs courants)

Prestations	1994		1995		1996		1997		1998	
	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé	Initial	Réalisé
APE rang 2	117	260	1.491	2.102	3.196	5.798	4.786	9.330	5.094	10.500
AFEAMA	154		463	603	463	749	469	759	475	767
AGED	86		260	290	261	833	264	842	267	849
FNAS			650	380	1.302	802	1.978	1.146	2.667	1.606
Total	357	260	1.522	3.375	5.222	8.182	7.497	12.077	8.503	13.722

Source : direction de la sécurité sociale - septembre 1998

a) L'allocation parentale d'éducation

- Un développement rapide...

L'APE est la mesure qui coûte le plus cher, la charge supplémentaire induite par la réforme est prévue à plus de 5 milliards de francs, elle s'élève finalement à plus du double du montant prévu initialement (10,5 milliards). L'effet incitatif de la mesure sur la femme qui décide de se retirer du marché du travail a été trois fois plus fort que prévu : sur les 110.000 bénéficiaires de l'APE en décembre 1995, 60 % ont cessé de travailler ou de chercher un emploi.

- Suivi d'un étiage

On dénombre près de 500.000 bénéficiaires de l'allocation parentale d'éducation au 30 juin 1998, soit 1 % de plus qu'en décembre 1997. Il est vraisemblable que cette prestation a trouvé son « rythme de croisière » et que les évolutions à venir seront peu importantes à législation constante.

b) L'allocation de garde d'enfant à domicile

En 1998, le coût de l'AGED est prévu à 849 millions de francs, soit plus de trois fois supérieur au montant prévu initialement.

Mise en place en 1987, l'AGED a connu un véritable essor difficilement prévisible suite aux modifications législatives la concernant. Avec la loi famille de 1994, le montant de l'AGED a été porté au niveau du total des cotisations sociales à hauteur de 4.279 francs par mois (au 1^{er} janvier 1997), soit l'équivalent du SMIC. En outre, cette prestation peut se cumuler avec la réduction d'impôt pour emploi familial dans une limite maximale de 45.000 francs.

Passant de 2.000 bénéficiaires en 1987 à plus de 81.000 en 1997, le nombre de bénéficiaires de l'AGED a été multiplié par 40. Entre 1994 et 1995, date d'effet de la réforme, les bénéficiaires passent de 25.000 à 47.000 et les dépenses ont triplé.

Depuis 1998, le montant de l'allocation de garde d'enfant à domicile est réduit et dépend désormais du montant des ressources et de l'âge des enfants gardés. La décroissance du nombre de bénéficiaires constatée au 30 juin 1998 et les diminutions de prise en charge vont permettre la réalisation d'économies : le montant versé aux bénéficiaires devrait atteindre 1,4 milliard contre 1,9 milliard en 1997.

c) L'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée

Pour l'AFEAMA, le coût financier supplémentaire induit par la loi famille s'élevait à 475 millions de francs en 1998, revu à la hausse suite aux effets de la réforme, il est estimé à 767 millions de francs, soit 1,6 fois supérieur au montant initial.

Comparativement à l'AGED, l'encouragement à l'emploi d'une assistante maternelle a été renforcé par la loi famille du 25 juillet 1994. Les familles utilisant les services d'une assistante maternelle agréée et percevant l'AFEAMA sont passées de 110.000 en 1991 à près de 421.000 en 1997. Dans le même temps, les dépenses ont été multipliées par douze. Contrairement à l'AGED qui voit son nombre de bénéficiaires diminuer entre décembre 1997 et juin 1998, les bénéficiaires de l'AFEAMA progressent de 4,5 %, passant ainsi à 439.485 et ce malgré la fin de la montée en charge. Les dépenses liées à cette prestation continuent donc d'augmenter : en 1998, le coût estimé à 8,7 milliards de francs soit + 11,9 % par rapport à l'année 1997, il est évalué à 9,7 milliards pour 1999.

d) L'allocation d'adoption

Initialement chiffrée à 12 millions de francs, cette mesure a été sous-évaluée : en 1997, la charge supplémentaire s'élève à 26 millions de francs.

Le profil de la prestation a été profondément modifié en 1996 avec sa mise sous condition de ressources, l'allongement de sa durée de versement et l'augmentation de son montant.

II-1-2 Les réformes non pleinement abouties

a) Moindre progression du FNAS

Initialement prévues à 1,978 milliard de francs en 1997, les mesures d'accueil de la petite enfance en collectivité n'ont coûté que 1,146 milliard de francs.

Les montants prévisionnels devraient atteindre 1,6 milliard de francs en 1998 et 2,1 milliards en 1999. Ce sont les seules mesures appliquées dans le premier volet de la loi famille dont le montant des réalisations est inférieur au montant des prévisions.

b) L'aide aux familles ayant à charge de jeunes adultes

- L'extension des prestations familiales jusqu'à 20 ans s'est faite en deux temps :

Le prolongement du relèvement de 18 à 19 ans de l'âge limite de versement est intervenu au 1^{er} janvier 1998.

La généralisation des prestations familiales entre 19 et 20 ans sans autre condition que de percevoir moins de 55 % du SMIC, prévue par la loi famille, a pris effet à compter du 1^{er} janvier 1999.

Au total, les dépenses supplémentaires occasionnées par la généralisation des prestations familiales jusqu'à 20 ans s'élèveraient à 1,7 milliard de francs (chiffage pour la CPL du 25 février 1997).

- Le relèvement de l'âge limite de versement des prestations familiales et de logement jusqu'à 22 ans était prévu pour la fin de l'année 1999. A l'heure actuelle, des réflexions sont engagées afin d'aider le jeune adulte par d'autres voies que la mesure d'allongement des prestations qui était préconisée dans la loi famille de 1994.

c) Les aides personnelles au logement

La non-actualisation de leurs barèmes pendant deux années consécutives -1995 et 1996- n'a pas permis de progresser vers une meilleure solvabilisation des aides, pourtant programmée par la loi famille. Les deux revalorisations intervenues depuis, et particulièrement celle du 1^{er} juillet 1997, ont cependant mis un terme à la diminution du pouvoir d'achat des prestations de logement. L'alignement progressif des loyers-plafonds de l'AL sur ceux de l'APL, décidé lors de la conférence de la famille de juin 1998, devrait permettre d'atteindre l'objectif annoncé en 1994.

d) L'aide à la scolarité

Cette allocation s'est substituée dès la rentrée scolaire 1994/1995 aux bourses des collèges servies par l'éducation nationale.

Versée à plus d'un million d'enfants, elle a été supprimée par la loi relative à la lutte contre les exclusions du 29 juillet 1997, qui a rétabli le système d'aide antérieur à compter de la rentrée 1998.

e) La simplification

Le budget de 200 millions de francs alloué à la simplification des prestations n'a pas été utilisé.

II-2 Le schéma de financement n'a pu être intégralement respecté

- L'évolution démographique n'a pas été conforme à celle attendue et a donc pesé davantage que prévu sur les dépenses de la branche. Le nombre annuel des naissances a depuis 1995 toujours été supérieur aux 710.000 prévues : 730.000 en 1995, 735.000 en 1996, 725.000 en 1997 et 740.000 en 1998, soit un retour au niveau de 1992.

- La règle d'indexation de la BMAF sur les prix n'a pas été respectée en 1996, du fait du gel du barème décidé dans le cadre du plan Juppé, qui a entraîné une perte du pouvoir d'achat des familles de l'ordre de 2 % (l'application de la CRDS aux prestations familiales entraînant une baisse supplémentaire de 0,5 %).

- Les hypothèses relatives à l'évolution de la masse salariale semblent par contre s'être globalement vérifiées : la masse financière représentée par les cotisations affectées au financement de la branche famille devrait progresser de 18,8 % entre 1994 et 1999, alors que la masse salariale devait dans le même temps s'accroître de 14,2 % (schéma prévisionnel de la loi de 1994).

II-3 L'autonomie financière de la branche rencontre certaines limites

- La non-compensation d'un certain nombre de dispositifs d'exonération de cotisations, créés antérieurement à la loi du 25 juillet 1994, affecte l'équilibre financier de la CNAF pour environ 2,5 milliards de francs.

- La garantie de ressources prévue par la loi famille demeure à mettre en œuvre :

La commission des comptes de la sécurité sociale a chiffré à 900 millions de francs le montant de la réduction des ressources de la branche pour les années 1995 à 1997, due pour l'essentiel à la baisse des taux de cotisations agricoles. Un désaccord subsiste sur ce point entre la CNAF et l'administration, celle-ci estimant qu'en contrepartie de ces réductions doivent être prises en compte les mesures d'élargissement des ressources de la CNAF intervenues au cours de la même période. Une analyse juridique a été demandée sur ce sujet par le secrétaire général de la CCSS.

- Les années 1995 à 1998 ont été marquées par de profonds déficits nécessitant de fortes mesures d'économies sur les prestations et une extension des ressources de la CNAF : CSG, prélèvement sur les revenus du patrimoine, budgétisation de l'API.

En 1998, les cotisations représentent 60 % des ressources de la branche contre 85 % dix ans auparavant.

CINQUIÈME PARTIE

LES FONDS MÉDICAUX ET HOSPITALIERS : PROLIFÉRATION ET GESTICULATION

D'importantes missions de protection sociale sont désormais assumées par différents « fonds », dont le nombre s'est considérablement accru depuis 1993.

Ainsi, dans le seul domaine de la santé, pas moins de six nouveaux fonds ont été créés depuis 1996.

La multiplication, année après année, du nombre de ces fonds amène nécessairement le Parlement à s'interroger sur la finalité et la véritable utilité de ces structures aux statuts hétérogènes et aux missions les plus diverses.

Dans le cadre des travaux de suivi de l'application des lois de financement de la sécurité sociale, votre commission a donc tout naturellement souhaité cette année faire porter ses efforts sur ces nombreux « fonds sociaux » qui représentent des enjeux financiers considérables et qui brouillent la lisibilité des lois de financement.

Après avoir examiné successivement la situation du FOREC (fonds de financement des 35 heures) et les perspectives du fonds de réserve des retraites, elle a souhaité s'intéresser aux différents fonds médicaux et hospitaliers créés depuis quelques années.

Dans le cadre des prérogatives particulières et permanentes qui lui sont accordées par la loi, votre rapporteur a donc fait parvenir le 9 mai 2001 à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la Solidarité, un questionnaire concernant :

- le *fonds de réorientation et modernisation de la médecine libérale* (FORMMEL) ;

- le *fonds d'aide à la qualité des soins de ville* (FAQSV) ;

- le *fonds pour la modernisation des établissements de santé* (FMES), ex FASMO (fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé) ;

- le *fonds pour la modernisation des cliniques privées* (FMCP) ;
- le *fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique* (FPIM).

Dans un souci d'analyse exhaustive, il a semblé utile à votre rapporteur d'ajouter à cette liste le *fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers*, ex fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO), qui concourt au financement des opérations de restructuration du tissu hospitalier public mais qui relève directement, compte tenu de sa nature budgétaire, de la compétence du rapporteur spécial de la commission des Finances¹.

Les réponses, demandées pour le 23 mai, sont parvenues à votre rapporteur le 30 mai.

Après une analyse approfondie de ces documents, votre rapporteur a souhaité, dans un premier temps, établir une typologie des différents fonds. Après avoir rappelé la chronologie de leur création, il s'est attaché à éclairer leurs statuts disparates. Il a pu noter à cette occasion que le caractère hétéroclite de cet ensemble dissimulait au moins un point commun : tous ces fonds sont dépourvus de la personnalité morale et d'une fiscalité affectée. De même, les ressources de la plupart des fonds proviennent exclusivement, de manière directe ou indirecte, des régimes d'assurance maladie.

Votre rapporteur a ensuite constaté que le bilan de ces fonds était à ce jour pour le moins modeste. La montée en charge s'avère toujours particulièrement laborieuse : les dispositions réglementaires nécessaires à leur fonctionnement sont généralement publiées avec retard, alors même que le Gouvernement avait présenté la création du fonds comme « *une nécessité urgente* ». Il n'est pas rare dans ces conditions que certains fonds commencent à fonctionner seulement deux ans après leur création.

La plupart des fonds sont ainsi aujourd'hui encore en phase de lent démarrage et présentent dès lors un bilan marqué par des réalisations limitées et des excédents financiers parfois considérables.

Ces éléments amènent votre rapporteur à considérer que la création des fonds médicaux et hospitaliers procède davantage d'un souci d'affichage que de la recherche d'une réelle efficacité. A ce jour, les fonds médicaux et hospitaliers relèvent avant tout de la gesticulation politique.

¹ Pour la bonne coordination des travaux de contrôle conduits par notre Assemblée, votre rapporteur a tenu à informer de cette initiative M. Alain Lambert, président de la commission des Finances, par un courrier en date du 5 mai 2001.

I. LA PROLIFÉRATION DES FONDS

A. LE RECOURS AUX FONDS : UNE PRATIQUE RÉCENTE ET PROMISE À UN BEL AVENIR

1. La création d'un fonds : une coutume désormais annuelle

Si le premier des fonds médicaux a été créé en 1996, le mouvement s'est nettement amplifié depuis 1997 : chaque année désormais, de manière presque rituelle, le projet de loi de financement de la sécurité sociale comprend la création d'un nouveau fonds. Certaines années sont particulièrement fastes : en 1998, deux fonds furent créés, l'un en loi de financement de la sécurité sociale, l'autre en loi de finances !

a) La création du fonds de réorientation et de modernisation de la médecine libérale (FORMMEL) par l'ordonnance du 24 avril 1996

Le *fonds de modernisation de la médecine libérale* (FORMMEL), premier du genre, a été créé au sein de la CNAMTS par l'article 4 de l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

Le FORMMEL a vocation à financer, d'une part, l'allocation de remplacement (ADR) servie aux médecins dans le cadre du mécanisme d'incitation à la cessation anticipée d'activité (MICA) et, d'autre part, des actions d'accompagnement de l'informatisation des cabinets médicaux.

Le fonds comporte en conséquence deux sections :

- une section de l'orientation, de la conversion ou de la cessation anticipée d'activité des médecins exerçant à titre libéral ;

- une section de la modernisation de la médecine libérale.

La première section sert à financer l'allocation de remplacement versée aux médecins en cas de cessation anticipée d'activité ainsi que des aides de toute nature et des primes qui peuvent être modulées en fonction de critères d'âge, d'activité ou d'implantation géographique en vue de faciliter l'orientation, la réorientation, la reconversion ou la cessation anticipée d'activité des médecins exerçant à titre libéral.

La seconde a pour objet de participer au financement de la généralisation rapide de l'usage des feuilles de soins électroniques. A cet effet,

les organismes d'assurance maladie ont été autorisés à participer à des actions d'accompagnement de l'informatisation au bénéfice des professionnels dispensant des actes ou prestations remboursables par l'assurance maladie qui s'engagent à réaliser un taux significatif de télétransmission des documents nécessaires au remboursement. Ces actions consistaient en une prime de 7.000 francs destinée à financer l'équipement informatique et une prime de 2.000 francs visant à couvrir les frais de télétransmission des médecins qui s'équipaient et qui s'engageaient à utiliser la feuille de soins électronique, soit un montant total d'aide de 9.000 francs par médecin.

Le choix de créer un fonds spécifique répondait au souhait du corps médical qui voulait pouvoir suivre l'utilisation des ressources issues du prélèvement exceptionnel opéré en 1996 du fait du dépassement de l'objectif de dépenses en 1995.

b) La création du fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé (FASMO) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998

Un an et demi plus tard, l'article 25 de la loi n° 97-1164 du 19 décembre 1997 de financement de la sécurité sociale pour 1998 institue, pour cinq ans, le *fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé* (FASMO).

Le décret d'application de cet article (*n° 98-1221 du 29 décembre 1998*) n'est sorti que très tardivement, un an après le vote de la loi.

Pourtant, la création de ce fonds avait été présentée comme urgente par le Gouvernement car elle devait contribuer à favoriser la restructuration du tissu hospitalier.

Le FASMO s'était vu initialement confier la prise en charge :

- des actions de conversions ;
- du différentiel de rémunération lors du recrutement d'un agent dont l'emploi a été supprimé dans un autre établissement ;
- de l'indemnité de départ volontaire ;
- du coût de fonctionnement des cellules locales et régionales d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé ;
- de l'indemnité exceptionnelle d'aide à la mobilité.

Préalablement cantonnée à la prise en charge d'aides destinées à favoriser la mobilité et l'adaptation des personnels, la mission du fonds a été élargie par le décret n° 2000-684 du 20 juillet 2000 au financement

d'« opérations de modernisation sociale agréées par le directeur de l'agence régionale de l'hospitalisation compétente (...) dans le respect du schéma régional d'organisation sanitaire », conformément au protocole d'accord sur les conditions de travail dans les hôpitaux de mars 2000.

Désormais, les opérations éligibles à un financement par le fonds sont de trois types. Il s'agit :

- des contrats d'amélioration des conditions de travail des personnels, découlant d'un accord négocié avec les organisations syndicales représentatives au sein de l'établissement concerné et d'un diagnostic réalisé par le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) ;

- des actions de modernisation sociale arrêtées sur la base du projet social de l'établissement ;

- et, comme précédemment, des aides individuelles destinées à favoriser la modernisation et l'adaptation des personnels.

La longévité du nouveau FASMO a été pour le moins limitée : l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 est venu lui substituer un *fonds pour la modernisation sociale des établissements de santé* (FMES) qui reprend l'intégralité de ses compétences.

c) La création du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIHMO) par la loi de finances pour 1998

Le *fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux* (FIHMO) a été créé par la loi de finances pour 1998, sous la forme du chapitre budgétaire 66-12 inscrit au budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité au titre du fascicule consacré aux crédits de la santé.

Ce fonds a pour vocation d'attribuer des subventions d'investissement aux établissements de santé financés par dotation globale. Il a pour objet, selon le Gouvernement, « *d'accompagner la recomposition de l'offre, à travers le développement des complémentarités et le décloisonnement des secteurs public et privé, dans un contexte d'optimisation des ressources disponibles. Il permet en outre d'appuyer les restructurations lourdes conduites en interne par les établissements.* »

Les critères d'attribution des subventions ont été élargis par le protocole hospitalier du 14 mars 2000 et deux types d'opérations peuvent être distingués :

- les opérations de rapprochement entre deux ou plusieurs établissements de santé contribuant à l'adaptation de l'offre de soins

nécessaire à la mise en œuvre des orientations du schéma régional d'organisation sanitaire ;

- les opérations de modernisation propres à un établissement qui s'engage dans des évolutions structurelles (fermeture de site, restructuration interne, redéploiement de moyens...). A ce titre, les axes prioritaires sont les urgences, la psychiatrie et les soins de longue durée.

Les opérations d'investissement dans le domaine des systèmes d'information sont également éligibles, sous réserve que ces opérations aient un caractère structurant pour l'établissement ou les établissements concernés.

Dans les cas envisagés, les investissements prévus sont des investissements lourds dont l'impact est fort soit sur l'offre de soins régionale, soit sur l'organisation interne de l'établissement.

d) La création du fonds d'aide à la qualité de soins de ville (FAQSV) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999

Créé par l'article 25 de la loi du 23 décembre 1998 de financement de la sécurité sociale pour 1999, le *fonds d'aide à la qualité de soins de ville* (FAQSV) a pour missions, selon le Gouvernement, de :

- participer à l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins dispensés en ville,

- contribuer au financement d'actions concourant notamment à l'amélioration des pratiques professionnelles et à leur évaluation,

- contribuer à la mise en place et au développement de formes coordonnées de prise en charge et notamment des réseaux de soins liant des professionnels de santé exerçant en ville à des établissements de santé.

Le fonds peut financer notamment des dépenses d'équipement des professionnels de santé ou de regroupements de ces professionnels ainsi que les dépenses d'étude et de recherche menées pour leur compte. Les aides financières sont attribuées à un professionnel de santé libéral ou à un regroupement de professionnels de santé libéraux.

e) La création du fonds de modernisation des cliniques privées (FMCP) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000

Le *fonds de modernisation des cliniques privées* (FMCP) a été créé, pour une durée de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2000, par l'article 33 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Les modalités de fonctionnement de ce fonds et notamment la nature des opérations éligibles ont été précisées par le décret n° 2000-794 du 24 août 2000.

Selon le Gouvernement, ce fonds vise prioritairement à accompagner des opérations de modernisation et d'adaptation de l'offre hospitalière privée. Il est censé constituer dans ses objectifs le pendant du FIHMO dont bénéficient les établissements sous dotation globale. Il vise, par le moyen d'aides à l'investissement, à accompagner la mise en œuvre des SROS et la mise en œuvre des politiques d'amélioration de la sécurité et de la qualité des soins.

Sont concernées les opérations d'investissement liées à un objectif de modernisation et d'adaptation des locaux résultant d'un regroupement d'établissements, de la mise en œuvre de nouvelles activités (urgence) ou de la mise en conformité d'installations au regard notamment de la réglementation sanitaire. A titre exceptionnel, le fonds peut également participer au financement des dépenses d'exploitation liées au développement des systèmes d'information de santé. Le montant de la subvention allouée à chaque établissement ne peut excéder 50 % du montant total de l'opération d'investissement.

f) La création du fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique (FPIM) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001

Enfin, l'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a créé un *fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique*, chargé, selon le Gouvernement, de « *l'information à destination des professionnels de santé indépendante de l'industrie pharmaceutique sur l'utilisation des médicaments.* »

Pour justifier la création de ce sixième fonds, le Gouvernement fait valoir qu'aujourd'hui, « *cette « information » des prescripteurs s'appuie sur un réseau de 15.000 visiteurs médicaux (21.000 en comptant les réseaux extérieurs) et les laboratoires y ont consacré plus de 12 milliards de francs selon leur dernière déclaration de dépenses pour la taxe publicité. L'information diffusée par les laboratoires a un caractère promotionnel. Aujourd'hui, l'information publique, notamment produite par l'AFSSAPS, qui reprend l'état de la science, n'arrive pas suffisamment, sous une forme facilement utilisable, jusqu'au prescripteur. C'est la raison pour laquelle la création de ce fonds s'imposait.* »

A ce jour, le dernier-né des fonds médicaux et hospitaliers ne fonctionne toujours pas. En effet, les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds ainsi que les conditions dans lesquelles sont arrêtées les actions d'information et de communication en matière de bon usage des

produits de santé et de stratégie thérapeutique que le fonds finance ou au financement desquelles il participe, sont fixées par un décret, qui « *est en cours d'élaboration* ».

2. Des changements de dénomination à caractère cosmétique

Afin sans doute d'égarer un peu plus ceux qui s'intéresseraient, le cas échéant, à ces fonds et qui auraient réussi à triompher de leurs sigles barbares, le Gouvernement procède parfois à des changements de dénomination de certains fonds, sans que cela ait cependant le moindre impact sur leurs missions. Ainsi, le FASMO a été récemment rebaptisé en fonds pour la modernisation des établissements de santé (FMES) tandis que le FIHMO devenait le fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers.

a) Le remplacement du FASMO par le fonds pour la modernisation des établissements de santé (FMES)

Prenant acte du faible succès rencontré par le FASMO, le Gouvernement a fait adopter dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 un article 40 créant un *fonds pour la modernisation des établissements de santé* (FMES) qui se substitue au FASMO.

Contrairement à ce que sa dénomination pourrait laisser croire, le fonds pour la modernisation sociale des établissements de santé ne bénéficie pas aux établissements de santé privés, sauf s'ils sont engagés dans une opération de coopération avec un établissement public de santé.

En réalité, le nouveau FMES, de par ses missions comme par ses modalités de financement et de gestion, ressemble étrangement à l'ancien FASMO modifié par le décret du 20 juillet 2000 ! A l'exception de l'appellation, il apparaît difficile de distinguer ce qui différencie l'ancien fonds du nouveau.

La création du FMES constitue donc le simple prolongement du FASMO avec une dénomination il est vrai plus affriolante... Selon le Gouvernement, « *le passage du FASMO au FMES se fera incessamment dans le cadre d'un décret actuellement en cours de préparation et transposant au second les règles de fonctionnement élaborées pour le premier.* »

b) Le fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers, nouvelle appellation du FIHMO

De même, la loi de finances pour 2001 a modifié l'intitulé du chapitre 66-12 du budget du ministère de l'Emploi et de Solidarité comportant la

dotation annuelle du fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO).

Pour des raisons qui n'ont pas été explicitées, ce fonds devient le *fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers*¹.

Là encore, les missions du fonds comme ses modalités de fonctionnement restent inchangées.

A l'évidence, ces changements de dénomination, s'ils n'apportent pas de modification quant au fond, nuisent sensiblement à l'intelligibilité du dispositif. Il était déjà difficile de percevoir le positionnement respectif des différents fonds ; les modifications de dénomination n'arrangent rien.

B. UN ENSEMBLE HÉTÉROCLITE, MAIS LE PLUS SOUVENT FINANCÉ PAR L'ASSURANCE MALADIE

Les fonds médicaux et hospitaliers se caractérisent par une très grande disparité de statuts qui traduisent l'imagination créative de leurs concepteurs. Toutefois, si les modalités de gestion sont particulièrement diverses, le financement reste presque toujours à la charge de l'assurance maladie.

1. Des fonds dépourvus de la personnalité morale

Ces six fonds présentent une caractéristique commune : ils ne sont pas dotés de la personnalité morale et sont par conséquent gérés par d'autres structures.

On peut distinguer quatre types de gestion de ces fonds : par la CNAMTS, par la Caisse des dépôts et consignations (CDC), par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) et, s'agissant du fonds budgétaire qu'est le FIHMO, par l'Etat.

a) Les fonds créés au sein de la CNAMTS : le FORMMEL et le FAQSV

- ***Le FORMMEL***

Le fonds de réorientation et de modernisation de la médecine libérale (FORMMEL) a été créé au sein de la CNAMTS par l'ordonnance du 24 avril 1996.

¹ *Ce fonds ne semble pas encore disposer de sigle.*

Le fonds est géré de façon paritaire par les administrateurs des caisses et six médecins, désignés par arrêté du ministre chargé de la sécurité sociale parmi les membres des organisations syndicales nationales de médecins reconnues les plus représentatives.

Le comité de gestion du fonds est présidé par le président de la CNAMTS, éventuellement suppléé par un administrateur de la caisse qu'il désigne à cet effet.

Le directeur de la CNAMTS engage, liquide et ordonnance les sommes relatives à l'attribution des aides, primes et participations aux actions. Il rend compte chaque semestre au comité de gestion du fonds de l'état de consommation des crédits affectés au fonds. Un compte de résultat est établi à l'issue de l'exercice comptable et retracé dans une ligne spécifique du bilan annuel de la CNAMTS.

- *Le FAQSV*

Le fonds d'aide à la qualité des soins de ville a également été créé au sein de la CNAMTS.

La gestion du FAQSV est exercée par un comité national de gestion placé auprès de la CNAMTS et par des comités régionaux de gestion placés auprès des Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM), comités dans lesquels siègent pour l'essentiel des représentants des professionnels de santé, des établissements et des caisses d'assurance maladie.

Le comité national de gestion, installé depuis le 4 mai 2000, a déterminé les conditions d'attribution des aides. Il a établi notamment le dossier type de demande d'aide ainsi qu'un modèle de convention à passer avec les bénéficiaires de l'aide. Un bureau du FAQSV, constitué au sein du comité national de gestion, attribue les aides concernant les projets d'intérêt national.

Au niveau de chaque région, il a été créé au sein de l'URCAM un comité régional de gestion du FAQSV. Il donne son avis sur les conditions d'attribution des aides. Un bureau du FAQSV, constitué au sein du comité régional de gestion, attribue les aides concernant les projets d'intérêt régional. 80 % des ressources du fonds sont consacrés au financement d'actions à caractère régional.

La répartition entre régions s'est faite en deux temps : attribuer à toutes les régions une enveloppe minimale de 5 millions de francs puis redistribution de la somme restante entre les régions au prorata de leur population.

Les dépenses du fonds sont approuvées par le comité national de gestion, soumises au contrôle financier de l'Etat et retracées dans une ligne spécifique du bilan annuel de la CNAMTS.

b) Les fonds gérés par la Caisse des dépôts et consignations : le FMES et le FMCP

Deux fonds hospitaliers sont gérés par la Caisse des dépôts et consignations.

- *Le FMES*

La gestion du fonds du FMES (et du FASMO) a été confiée par la loi à la Caisse des dépôts et consignations qui établit chaque année un rapport annuel de gestion qui est transmis au ministre chargé de la Santé.

- *Le FMCP*

Le fonds pour la modernisation des cliniques privées a été également constitué sous la forme d'un fonds spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations. L'arrêté du 26 mars 2001 pris pour l'application de l'article 5 du décret du 24 août 2000 précise les conditions de gestion de ce fonds par la CDC.

Un compte au nom du FMCP est ainsi ouvert auprès de la CDC qui tient une comptabilité spécifique retraçant pour chaque exercice ses opérations de gestion. Les disponibilités de ce compte peuvent faire l'objet de placements financiers « *réalisés selon le principe de prudence* » dont les produits sont acquis au fonds et retracés dans le rapport annuel d'activité du fonds prévu par le décret du 24 août 2000 susmentionné.

En contrepartie de ses prestations, la CDC perçoit une rémunération (en deux acomptes semestriels) d'un montant égal à celui correspondant aux frais engagés pour la gestion du fonds et dans la limite de 0,5 % du montant des ressources du fonds.

c) Un fonds géré par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) : le FPIM

L'article 47 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a confié la gestion du *fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique* à l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

Selon le Gouvernement, « *le décret en cours de préparation précisera les conditions de gestion du fonds. En particulier, il devrait prévoir la création d'un comité composé des différentes institutions compétentes en*

matière de médicament qui serait chargé de définir les orientations du fonds. Il devrait également prévoir la création d'un groupe confraternel proche du terrain, travaillant à partir des données scientifiques, notamment celles de l'AFSSAPS. »

d) Un fonds budgétaire : le FIHMO

Dans ce paysage, le FIHMO est incontestablement un cas particulier puisqu'il constitue un chapitre du budget du ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Les crédits du FIHMO sont ainsi votés chaque année par le Parlement dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances.

La gestion de ces crédits est effectuée directement par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité. Il appartient aux agences régionales de l'hospitalisation de transmettre à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS) une liste des opérations proposées, en les classant par ordre de priorité. Cette liste est accompagnée, pour chaque opération, d'un rapport de présentation synthétique.

Sur la base des listes et des rapports de présentation transmis par les agences régionales de l'hospitalisation, après validation des services concernant l'éligibilité des opérations au fonds, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité opère le choix définitif des opérations et fixe un montant de subvention pour chaque opération. Les établissements complètent ensuite les dossiers de demande de subvention, l'arrêté attributif étant pris au niveau ministériel.

2. Un financement pour l'essentiel à la charge de l'assurance maladie

Les fonds médicaux et hospitaliers présentent une autre caractéristique commune : ils ne disposent pas d'une fiscalité affectée ; leurs ressources proviennent dès lors le plus souvent de contributions de l'assurance maladie ou de prélèvements sur les recettes affectées à celle-ci.

Le cas du FIHMO doit naturellement être distingué puisque ce fonds est financé intégralement par l'Etat dans le cadre des lois des finances.

a) Le FMES, le FAQSV, le FMCP et le FORMMEL : une contribution de l'assurance maladie

- **Le FMES**

Le FMES, tout comme le FASMO, est financé par une contribution répartie entre les régimes obligatoires d'assurance maladie au prorata de leurs

participations aux charges des dotations globales hospitalières de l'avant-dernière année précédente, déterminées dans les conditions définies à l'article R. 174-1-4 du code de la sécurité sociale.

Mais à la différence du FASMO pour lequel le montant de la contribution était fixé chaque année par un décret, le montant de la contribution des différents régimes au FMES est désormais voté chaque année dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale et doit donc faire l'objet d'une disposition spécifique du projet de loi.

Le montant global de la participation des différents régimes obligatoires d'assurance maladie figure également dans l'objectif de dépenses de la branche maladie voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. En revanche, il n'est pas intégré dans l'ONDAM.

- *Le FAQSV*

Le III de l'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 précise que les ressources du fonds d'aide à la qualité des soins de ville sont constituées par une « participation » des régimes obligatoires d'assurance maladie, dont le montant est fixé chaque année en loi de financement de la sécurité sociale.

Cette somme figure également dans l'objectif de dépenses de la branche maladie mais elle n'est pas intégrée dans l'ONDAM.

Elle est répartie entre les différents régimes d'assurance maladie selon les mêmes règles que pour la répartition entre ces régimes des cotisations sociales des médecins et auxiliaires médicaux conventionnés prises en charge.

- *Le FMCP*

Les ressources du fonds pour la modernisation des cliniques privées sont constituées par une « participation » des régimes obligatoires d'assurance maladie, dont le montant est fixé par la loi de financement de la sécurité sociale.

La répartition de la contribution est effectuée au prorata des dépenses d'assurance maladie supportées l'année précédente par chacun des régimes obligatoires pour les établissements de santé privés.

Cette somme figure également dans l'objectif de dépenses de la branche maladie mais elle n'est pas intégrée dans l'ONDAM.

- ***Le FORMMEL***

La nature des recettes du FORMMEL a été déterminée par l'article 4 de l'ordonnance du 24 avril 1996 relative à la maîtrise médicalisée des dépenses de santé.

Les ressources de ce fonds sont aujourd'hui essentiellement constituées par le produit d'une cotisation obligatoire qui est à la charge des médecins exerçant une activité conventionnée et des organismes d'assurance maladie.

Cette cotisation est proportionnelle aux revenus nets que les médecins tirent de leur activité conventionnée et le taux annuel prévu par le décret 2000-696 du 24 juillet 2000 a été fixé à 2,048 % pour 2000 et 2001.

Elle est financée à hauteur de 68,75 % par les régimes d'assurance maladie et de 31,25 % par les médecins. Là encore, c'est l'assurance maladie qui fournit donc l'essentiel de l'effort de financement de ce fonds.

Cette somme figure également dans l'objectif de dépenses de la branche maladie mais elle n'est pas intégrée dans l'ONDAM.

On rappellera que les ressources du FORMMEL ont également été constituées, au moment de sa création, à titre exceptionnel, des économies ou recettes supplémentaires résultant des sommes « récupérées » sur les médecins en 1996 compte tenu du dérapage des dépenses enregistré l'année précédente.

b) Le FPIM : un prélèvement sur les ressources affectées à l'assurance maladie

Si le FMES, le FAQSV, le FORMMEL et le FMCP sont financés par une contribution des régimes d'assurance maladie, le fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique bénéficie quant à lui d'une autre forme de financement qui met cette fois indirectement à contribution l'assurance maladie.

En effet, les ressources du fonds sont constituées par une fraction du produit de la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques au titre de leurs dépenses de publicité, déterminée par arrêté dans la limite d'un plafond de 10 %.

Cette contribution est aujourd'hui intégralement affectée à la CNAMTS : elle devrait rapporter 1,41 milliard de francs en 2000.

Selon le Gouvernement, le fonds pourrait par conséquent se voir doté de 130 millions de francs : les ressources de la CNAMTS seraient diminuées d'autant.

Comme en témoigne le tableau suivant, l'architecture d'ensemble de ces fonds fait donc apparaître une indéniable complexité.

Financement et gestion des fonds médicaux et hospitaliers

Financier Gestionnaire	Régimes d'assurance maladie	Etat
CNAMTS	FAQSV FORMMEL	
CDC	FMES (ex FASMO) FMCP	
AFSSAPS	FPIM	
Etat		FIHMO

A dire vrai, on serait bien en peine de discerner une quelconque logique dans cette vaste construction hétéroclite. La prolifération des fonds s'apparente à un processus de sédimentation où chaque nouveau fonds vient s'ajouter à ceux existants, sans véritable souci de cohérence.

II. UN BILAN MODESTE

A. LES DIFFICULTÉS DU FORMMEL

Le FORMMEL a pour missions de financer la cessation anticipée d'activité des médecins et l'informatisation des cabinets médicaux.

1. Le bilan décevant du MICA

a) *Un impact limité*

La loi du 5 janvier 1988 a créé une allocation de remplacement de revenus en faveur des médecins libéraux choisissant de cesser leur activité avant l'âge de 65 ans. Son objectif est de réduire l'offre de soins ambulatoires et donc de contribuer à maîtriser les dépenses de santé, moyennant la prise en charge par l'assurance maladie de 70 % environ des cotisations nécessaires au financement du dispositif. Cette allocation est financée par le FORMMEL.

Pour amplifier l'incitation au départ, l'ordonnance du 24 avril 1996 a rendu plus favorables les conditions ouvrant droit à l'allocation.

En 1997 et 1998, 2.692 praticiens libéraux ont ainsi choisi de bénéficier de l'allocation. De 1988 à 1996, l'ancien dispositif avait conduit au départ anticipé de 4.153 médecins. Le rythme des départs a donc été plus que doublé.

Dans son rapport de septembre 1999 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes constatait que « *devenu plus coûteux, le régime a connu des difficultés. Son bilan tant numérique que financier s'avère au total médiocre.* »

Des difficultés de financement ont en effet résulté de la progression du montant moyen de la nouvelle allocation, de l'allongement de la durée de vie des droits (trois ans en moyenne dans l'ancien régime, cinq ans dans le nouveau), du gonflement du stock d'allocataires, de l'effet de cumul des deux mécanismes constaté en 1997 et 1998 et de l'absence de réévaluation de la cotisation avant le 30 août 1998.

Alors que le coût annuel était resté entre 220 et 290 millions de francs de prestations selon les années jusqu'en 1995, il est passé, pour le FORMMEL à 736 millions de francs en 1998 et 887 millions de francs en 1999.

Cette évolution a fortement pesé sur les comptes du FORMMEL qui a connu un déficit en encaissements-décaissements de 370 millions de francs en 1997 et 239 millions de francs en 1998.

Le 30 août 1998, le taux de cotisation a été relevé de 0,704 % à 1,76 %, dont 1,21 % à la charge des régimes d'assurance maladie.

Pour sa part, la Cour des comptes jugeait en septembre 1999, chiffres à l'appui, que l'effet global du dispositif de cessation anticipée d'activité sur la démographie médicale avait été très limité.

Peu efficace sur le plan numérique, ce dispositif n'avait sans doute pas entraîné d'économie globale pour l'assurance maladie. Le dispositif de préretraite des années 1988-1995 n'avait probablement pas permis d'économiser l'équivalent de son coût, c'est-à-dire de l'ordre de 1,7 milliard de francs.

Pour la Cour des comptes, le raisonnement valait encore pour le régime de 1997-1998 puisqu'il était plus favorable aux médecins que le précédent.

En outre, l'aide étant indifférenciée, alors que la densité d'implantation des médecins varie fortement, des départs ont pu se produire dans des zones où ils n'étaient pas souhaitables.

C'est pourquoi la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a réintroduit, à effet du 1^{er} juillet 1999, le principe d'une allocation uniforme à percevoir à 60 ans et prévu d'en moduler l'attribution en fonction de la situation de la démographie médicale par région.

L'article 24 de cette loi a ainsi prorogé le dispositif du MICA jusqu'au 31 décembre 2004, pour les médecins âgés d'au moins cinquante-sept ans, en laissant le soin aux partenaires conventionnels de définir les conditions dans lesquelles l'accès au dispositif et/ou le montant de l'allocation versée pourraient être modulés selon des critères de spécialités et de zone géographique d'exercice, dans un souci de meilleure adaptation de cet outil de la démographie médicale aux besoins sanitaires.

En l'absence d'accord conventionnel dans le délai imparti par la loi, les conditions d'accès au MICA sont aujourd'hui fixées par décret.

b) Une charge considérable

Le « recalibrage » du dispositif opéré en 1999 a eu un impact indéniable. L'évolution, sur les quatre dernières années, du nombre des nouveaux bénéficiaires du MICA témoigne ainsi d'une décroissance régulière :

- 1997 : 1.263 entrées
- 1998 : 1.429 entrées
- 1999 : 868 entrées
- 2000 : 775 entrées

Malgré cette diminution du nombre d'entrants dans le dispositif, un important accroissement des charges du MICA jusqu'en 2005 est cependant prévu dans le cadre du FORMMEL, alors que les partenaires conventionnels estiment que les conditions ne sont pas réunies pour que soit obtenue une meilleure efficacité du dispositif en matière de régulation de la démographie médicale.

3.754 médecins percevaient l'allocation de remplacement à la fin de l'année 2000. La charge financière du MICA pour le FORMMEL atteint aujourd'hui près de 1 milliard de francs : 946 millions de francs en 2000 et 949 millions de francs en 2001.

Dans ce contexte, et afin d'assurer l'équilibre à court terme du FORMMEL, un certain nombre de mesures ont successivement été prises par voie réglementaire (*décrets n° 98-788 du 31 août 1998 et n° 2000-696 du 24 juillet 2000 ayant modifié le décret n° 97-379 du 21 avril 1997*) :

- le taux de cotisation a été relevé et fixé, pour 1998 et 1999, à 1,76 % du montant des revenus conventionnels avec une répartition inchangée entre les caisses d'assurance maladie et les médecins (68,75 %/31,25 %). Ce taux a ensuite été porté de 1,76 % à 2,048 % pour les années 2000 et 2001 ;

- parallèlement, les montants plafonds de l'allocation de remplacement pour les médecins âgés de moins de soixante ans ont, dans un premier temps, été alignés, en 1999, sur ceux des soixante ans et plus. Dans un second temps, à compter du 1^{er} octobre 2000, le montant plafond des allocations des médecins âgés de moins de soixante ans sera diminué, passant de 196.143 francs à 100.000 francs.

Cette dernière mesure a été accompagnée de dispositions transitoires permettant aux médecins ayant notifié à la caisse primaire d'assurance maladie leur intention de cesser leur activité médicale non salariée pour une adhésion au MICA au plus tard le 1^{er} octobre 2000, de bénéficier du calcul de l'allocation de remplacement en fonction du montant plafond en vigueur antérieurement à cette date.

En définitive, le bilan qui peut être dressé du MICA apparaît pour le moins décevant : il a eu un impact limité sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie et a représenté une dépense considérable pour le FORMMEL, et donc pour l'assurance maladie.

Tableau récapitulatif de l'évolution des ressources et des dépenses du FORMMEL depuis 1997

En millions de francs	1997¹	1998²	1999³	2000⁴	2001⁵
Ressources					
Recettes exceptionnelles et autres recettes	486,2	4	2	12	21
Cotisations ADR des médecins ⁶	55,1	241	245	297	294
Cotisations ADR des caisses ⁷					
CNAMTS	98,7	455	465	564	559
CANAM + MSA	22,4	74	75	88	87
Réserves de la CARMF	105,8	-	-	-	-
Participation à l'Informatisation :			1	1	0
CNAMTS	43,8	44			
CANAM + MSA	7,3	7			
Reversements de subventions 9000 FF	-	8	5	15	27
Produits financiers	29,4	24	21	21	17
TOTAL	848,8	857	814	998	1004
Dépenses					
Section I : MICA	249,2	736	887	946	949
Section II : modernisation	230,1	234	10	10	8
Frais de gestion section I	inclus	10	10	10	11
TOTAL	479,3	980	907	966	968
Solde de l'exercice en droits constatés		- 123	- 93	32	36
Fonds de roulement net de l'exercice					
Solde cumulé en droits constatés	876	753	660	692	728
Fonds de roulement net au 31.12.N					
Résultat en encaissement/décaissement ⁸ (enregistré par la CCSS)	- 370	- 239	- 65	- 65	- 65

¹ Source : CCSS septembre 1998 (pp 172 et 173) (données en encaissement/décaissement)

² Source : donnée CNAMTS résultats du FORMMEL 1998 (en droits constatés) à distinguer des données de la CCSS de septembre 1998 qui sont en encaissement/décaissement.

³ Source compte de résultat en droits constatés CNAMTS exercice 1999 (à comparer aux données CCSS septembre 1999, en encaissement/décaissement à savoir :

- concernant les dépenses d'informatisation : 408 MF en 1998 et reliquat de 27,9 MF en 1999

- concernant l'ADR : prévision de dépenses revue à la baisse à 906 MF (effet mesure MICA-décret du 31 août 1998) ce qui conduit à un déficit prévisionnel de 114 MF.

⁴ Données CNAMTS résultats FORMMEL 2000.

⁵ Données CNAMTS budget prévisionnel FORMMEL 2001.

⁶ Le régime de l'allocation ADR est fixé par le décret n° 97-379 du 21 avril 1997 (JO du 22 avril 1997). L'article 7 de ce décret prévoit que la cotisation est financée à hauteur de 68,75 % par les régimes d'assurance maladie et de 31,25 % par les médecins.

⁷ La répartition entre les caisses est effectuée depuis 1998 sur la base de la « clé PAM » fixée annuellement par arrêté (86,5 % pour la CNAMTS en 2000).

⁸ C'est le solde qui est enregistré par la CCSS dans les comptes de la branche maladie (dépense/FORMMEL).

2. L'informatisation des médecins : terra incognita

a) Un coût élevé

Conformément à l'ordonnance du 24 avril 1996, la seconde section du FORMMEL retrace les opérations ayant trait aux aides à l'informatisation des cabinets médicaux, qu'elles soient individuelles ou collectives.

Il s'agit d'une intervention de nature qualitative dont l'objet, pour les caisses d'assurance maladie, est l'amélioration de la gestion des organismes et du suivi des dépenses, et pour les médecins, celle de la pratique médicale.

Dans son rapport de septembre 1999, la Cour des comptes jugeait « *que le bilan de cette action paraît très insuffisant au regard des 590 millions de francs de dépenses engagées par l'assurance maladie en 1998.* »

La Cour relevait ainsi que, dans le protocole d'accord que la CNAMTS et les organisations représentatives des médecins avaient conclu après la publication de l'ordonnance, les parties signataires étaient convenues de consacrer 700 millions de francs aux aides individuelles sur la base d'un montant unitaire de 7.000 francs. Cent mille praticiens devaient donc en bénéficier, soit 86 % des généralistes et spécialistes libéraux. Au 31 mars 1998, terme de la période pendant laquelle les intéressés ont eu la faculté de signer le contrat d'engagement, un peu plus de 62.000 médecins libéraux avaient accepté de souscrire aux obligations, au demeurant peu contraignantes, de ces contrats, soit 53 % des praticiens libéraux, les généralistes ayant adhéré plus massivement (67 %) que les spécialistes (43 %). L'objectif était donc loin d'avoir été atteint, du moins au regard des termes du protocole.

La Cour constatait par ailleurs que le versement de la subvention n'était pas subordonné à la production de la moindre justification autre que le contrat lui-même qui stipule seulement que les bénéficiaires doivent s'équiper dans des délais compatibles avec leurs obligations en matière d'envoi de feuilles de soins électroniques dans le cadre du système SESAM-VITALE. Elle jugeait ainsi que l'aide avait certainement contribué à l'informatisation des médecins, qui s'était fortement accélérée en 1998, bien que son effet propre ne soit pas précisément estimé, mais qu'elle était aussi allée, tantôt à des médecins déjà équipés, en tout cas immédiatement, tantôt, enfin, et dans les cas les plus fréquents, à des médecins qui se sont équipés mais n'effectuent aucune télétransmission.

b) Un bilan inconnu

Le financement de ces actions d'accompagnement aurait dû prendre fin le 31 décembre 1997. Toutefois, certaines opérations se sont poursuivies en 1999 et 2000, notamment pour le cas particulier des médecins urgentistes

signataires, et un reliquat de gestion d'une centaine de contrats est susceptible d'être ordonnancé, à titre de régularisation sur 2001. En principe, il n'y aura cependant plus, à ce titre, de subventions versées aux médecins en 2001.

Les comptes du FORMMEL font apparaître nettement la décroissance de la charge que représente cette section pour le fonds : 230 millions de francs en 1997, 234 millions de francs en 1998, 10 millions de francs en 1999 et 2000.

La diminution des dépenses à ce titre n'a toutefois pas suffi à compenser la forte croissance des charges de la première section liées au MICA.

Dans le questionnaire qu'il a fait parvenir à Mme Elisabeth Guigou, ministre de l'Emploi et de la Solidarité, votre rapporteur avait souhaité obtenir le bilan détaillé de l'activité du FORMMEL, année après année, depuis sa création.

S'agissant de la section du fonds relative à l'informatisation des médecins, il désirait notamment pouvoir disposer d'éléments précis lui permettant de mesurer si le jugement sévère formulé par la Cour des comptes en 1999 était toujours d'actualité.

Il a obtenu la réponse suivante qui mérite, à ses yeux, d'être reproduite intégralement :

« Le comité de gestion du FORMMEL a mis en place, avec le concours du Conseil Supérieur des systèmes d'information de Santé (CSSIS) et du centre de recherche d'Etude et de documentation en Economie de la Santé (CREDES), une étude sur l'apport de l'informatique dans la pratique médicale libérale. Les résultats de cette étude¹, qui vient d'être rendue publique, font apparaître une distinction entre les généralistes et les spécialistes.

« Selon les auteurs de l'étude, l'informatique est devenue un outil indispensable dans la pratique médicale des généralistes. Elle apporterait une amélioration du suivi du patient dans lequel elle apporte plus de rigueur. Le bilan serait donc largement positif pour les généralistes.

« Les médecins spécialistes, tout en reconnaissant l'évolution positive que constitue l'apport de l'informatique, souligneraient, toujours selon les auteurs de l'étude, l'importance des investissements qui seraient parfois supérieurs aux effets attendus en matière d'amélioration de la pratique. Ces médecins auraient également exprimé des attentes fortes en matière de

¹ Etude FORMMEL 2000. L'apport de l'informatique dans la pratique médicale avec le concours du CSSIS et du CREDES.

formations spécialisées en informatique pour réduire les pertes de temps, gagner en précision et supprimer la répétitivité de certaines tâches.

« Au total, le bilan de l'informatisation du cabinet libéral apparaît largement positif, tant au niveau du confort et de la qualité du travail que de l'acceptabilité et de l'utilité pour le patient, même si le gain de temps et les économies réalisables pour le système de santé sont plus contestés. Selon les auteurs de cette étude, les médecins ayant pris part à l'étude¹, estiment dans leur grande majorité que le rôle de l'informatique est amené à s'élargir et ils jugent cette évolution positive. »

Ces considérations générales sont naturellement judicieuses. Toutefois, votre rapporteur aurait préféré obtenir le bilan de l'action menée par le FORMMEL en faveur de l'informatisation des médecins plutôt qu'une étude sur l'apport de l'informatique dans la pratique médicale libérale.

B. LES DÉBUTS LABORIEUX DU FAQSV, DU FASMO ET DU FIHMO

1. Le FAQSV : un sérieux retard à l'allumage

a) Un démarrage deux ans après la création du fonds

La mise en place du FAQSV s'est faite avec beaucoup de retard. Le décret nécessaire à son installation n'est en effet paru que le 14 novembre 1999, soit près d'un an après la promulgation, le 23 décembre 1998, de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

Dès lors, le comité national de gestion, placé auprès de la CNAMTS, n'a été installé que le 4 mai 2000 tandis que les nominations aux comités régionaux de gestion placés auprès des Unions régionales des caisses d'assurance maladie (URCAM) ne sont intervenues qu'à l'automne 2000.

Les premiers projets ont donc été examinés au cours du dernier trimestre 2000.

Les ressources du fonds avaient été fixées à 500 millions de francs en loi de financement de la sécurité sociale 1999 et en loi de financement de la sécurité sociale 2000. Pour ces deux exercices, le FAQSV s'est ainsi vu allouer des moyens à hauteur de 1 milliard de francs.

Compte tenu du temps nécessaire à la mise en place des instances de gestion, les dépenses du FAQSV sur ces mêmes exercices sont restées très

¹ Un échantillon de 3.200 médecins volontaires sur les 64.000 médecins libéraux déjà informatisés grâce à l'aide du FORMMEL soit 5 %.

limitées : nulles en 1999, elles ne devraient pas excéder 194 millions de francs en 2000¹, soit 38,8 % de la dotation accordée pour cet exercice.

Le solde du FAQSV à la fin de l'année 2000 était donc excédentaire de 806 millions de francs, somme qui, rappelons-le, résulte d'une contribution des régimes d'assurance maladie.

Ressources des dépenses du FAQSV depuis sa création

En millions de francs	1999	2000	2001
Ressources affectées	500	500	0
Dépenses	0	194 ²	700 (prévision de dépenses ¹)
Solde en caisse	500	806	

1. La CNAMTS considère que tous les crédits disponibles seront consommés en 2001.

2. Source : rapport pour l'année 2000 (24 avril 2001) du comité national de gestion du FAQSV

Compte tenu du solde ainsi disponible -les excédents au titre d'un exercice sont reportés sur les exercices suivants-, le Gouvernement a sagement décidé de ne pas octroyer de ressources supplémentaires au titre de 2001.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a en outre plafonné le montant total des dépenses du fonds à 700 millions de francs, ce qui représente une augmentation des capacités réelles d'intervention du fonds à 200 millions de francs par rapport aux deux exercices précédents.

b) Un bilan médiocre

Dans ces conditions, le bilan du fonds apparaît particulièrement maigre.

Jusqu'à présent, le comité national de gestion a privilégié quatre orientations : la promotion de la coordination, l'amélioration des pratiques professionnelles (élaboration de référentiels, développement d'une démarche qualité), le développement du partage des informations et le développement de l'évaluation des pratiques professionnelles.

A l'occasion du comité national de gestion du 24 avril 2001, la CNAMTS a présenté le bilan pour l'année 2000 du fonds. Celui-ci fait apparaître les principaux points suivants :

¹ Source : rapport pour l'année 2000 du comité national de gestion du FAQSV (en date du 24 avril 2001).

- la majorité des instances de décision (conseils et bureaux régionaux de gestion) ont été mises en place fin 2000,

- 147 projets (nationaux et régionaux) ont été financés, 151 rejetés et 39 ont été réexaminés,

- 89 projets acceptés concernaient une action de coordination.

Le tableau ci-après retrace l'allocation des ressources par région ainsi que le taux de consommation de ces crédits.

**Engagement de dépenses pour l'année 2000
(total : 500 millions de francs)***

Régions	Dotation allouée (MF)	Fonds alloués sur totalité (%)	Programme d'engagement de dépenses	Nombre de projets	Taux d'exécution (%)
ALSACE	12,78	2,56	0	0	0
AQUITAINE	18,05	3,61	0	0	0
AUVERGNE	10,87	2,17	1.471.700	2	13,53
BASSE-NORMANDIE	11,38	2,28	7.292.694	9	64,08
BOURGOGNE	12,22	2,44	3.405.565	6	27,86
BRETAGNE	18,04	3,61	822.600	3	4,55
CENTRE	15,95	3,19	0	0	0
CHAMPAGNE- ARDENNE	11,02	2,20	2.614.500	6	23,72
CORSE	6,17	1,23	2.066.881	2	33,49
FRANCHE-COMTE	10,01	2,00	0	0	0
GUYANE	5,71	1,14	0	0	0
HAUTE-NORMANDIE	12,98	2,60	3.462.099	7	26,67
ILE-DE-FRANCE	54,12	10,82	46.627.518	27	85,49
LANGUEDOC-ROUSSILLON	15,3	3,06	2.435.552	6	15,91
LIMOUSIN	8,19	1,64	5.360.099	5	65,44
LORRAINE	15,37	3,07	5.785.200	4	37,63
MARTINIQUE	6,71	1,34	4.891.045	9	72,89
MIDI-PYRENEES	16,45	3,29	2.605.600	5	15,83
NORD-PAS-DE-CALAIS	22,93	4,59	10.102.664	20	44
PROVENCE-ALPES-COTED'AZUR	25,21	5,04	23.519.194	14	93,29
PAYS DE LA LOIRE	19,45	3,89	2.406.646	3	12,37
PICARDIE	13,33	2,67	6.294.827	6	14
POITOU-CHARENTES	12,36	2,47	2.712.537	2	21,94
REUNION	8,18	1,64	0	0	0
RHONE-ALPES	30,33	6,07	6.185.878	5	20,39
TOTAL REGION	400	80 %	139.702.799	414	34,92
NATIONAL	100	20 %	54.354.068	6	54,35
TOTAL	500	100 %	194.056.867	147	38,81

* En fonction des données transmises à la CNAMTS.

A l'occasion du bilan 2000 du fonds, un certain nombre de difficultés ont été soulevées, notamment :

- la difficile articulation entre le caractère annuel des ressources du fonds et le caractère pluriannuel des conventions,

- la nature juridique des contrats passés avec les promoteurs resterait incertaine selon le comité national (sont-ils de droit privé ou public),

- les clauses à appliquer en matière de droit de la propriété intellectuelle, de dévolution du bien à l'expiration du contrat mériteraient d'être précisées.

Il faut espérer que ces difficultés soient prochainement résolues afin que le fonds puisse réellement prendre son essor près de trois ans après sa création par la loi.

2. Le FASMO : des excédents considérables, financés par l'assurance maladie

a) Une mise en place très tardive

Le fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé (FASMO) a été créé par l'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998, à compter du 1^{er} janvier 1998 et pour une durée de cinq ans.

Le décret d'application de cet article (n° 98-1221 du 29 décembre 1998) n'est sorti que très tardivement, un an après le vote de la loi.

Pourtant, la création de ce fonds avait été présentée comme urgente par le Gouvernement car elle devait contribuer à favoriser la restructuration du tissu hospitalier.

Le fonds n'est donc entré en application qu'au 1^{er} janvier 1999. La dotation initiale de 300 millions de francs versée, au titre de 1998, par les régimes d'assurance maladie est intervenue au cours du premier semestre 1999. Cette dotation est ainsi retracée dans les comptes en encaissements-décaissements de la CNAMTS, au titre des dépenses 1998, pour un montant de 244 millions de francs.

Compte tenu de la date d'intervention du dispositif réglementaire en décembre 1998 et de celle du versement des crédits au FASMO au début 1999, les premières demandes d'aides ne sont intervenues qu'à partir du 2^{ème} trimestre de l'année 1999.

Constatant cet état de fait, la Cour des Comptes, dans son rapport de septembre 1999, soulignait que « la dotation de 300 millions de francs versée,

au titre de 1998, par les régimes d'assurance maladie au cours du premier semestre 1999, n'a donc pas été consommée et aucune demande n'a encore été adressée à l'administration, ce qui suscite des interrogations sur la pertinence du dispositif mis en place. »¹

Après une année blanche en 1998, l'année 1999 a donc été marquée par une très faible activité, qui a occasionné seulement 12 millions de francs de dépenses.

Dans sa réponse au questionnaire que lui a adressé votre rapporteur, le ministère indique à cet égard que *« Le bilan dressé après une année pleine de fonctionnement de ce fonds a mis en évidence que, pour mieux accompagner la modernisation des établissements publics de santé qui a été engagée, il était indispensable d'assouplir et d'élargir le dispositif existant. Le protocole du 14 mars 2000 signé entre le Gouvernement et six organisations syndicales représentatives des personnels de la fonction publique hospitalière a pris acte de la nécessité de revoir ce dispositif qui a ainsi reçu une nouvelle base législative. »*

Le ministère ajoute : *« après ce démarrage lent, le fonds a connu un développement rapide en 2000 ».*

Votre rapporteur constate que la réalité est très différente.

b) Des prélèvements importants aux dépens de l'assurance maladie

A la date du 30 avril 2001, la situation du fonds était en effet la suivante :

	Report à nouveau	Recettes	Dépenses (*)	Solde
1999		300.000.000 F	12.099.964 F	287.900.036 F
2000	287.900.036 F	700.000.000 F	125.720.878 F	862.179.158 F
2001	862.179.158 F		216.539.344 F	645.639.814 F
TOTAL		1.000.000.000 F	354.360.186 F	645.639.814 F

() Les dépenses mentionnées dans cette colonne concernent uniquement les aides versées par le fonds au titre des dépenses prévues réglementairement et les contrats locaux d'amélioration des conditions de travail. Elles ne comprennent pas les dépenses liées à la gestion du fonds qui représentent, pour 1999 et 2000, un total de 2.107.266 F.*

¹ p. 191.

En 2000, le fonds a bénéficié d'un report au titre de l'année 1999 de près de 288 millions de francs¹ et d'une dotation de 700 millions de francs.

Selon le ministère, ces 700 millions de francs versés en 2000 avaient pour but de porter, conformément aux engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du protocole d'accord du 14 mars 2000, le montant total du FASMO à 1 milliard de francs, dont 400 millions de francs sont affectés à la réalisation des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail, et 400 millions de francs à la mise en œuvre des projets sociaux des établissements de santé.

De fait, les dépenses au titre de l'année 2000 se sont révélées, une nouvelle fois, très faibles puisqu'elles n'ont atteint que 125 millions de francs. Le solde du FASMO à la fin de l'année 2000 s'est donc élevé à 862 millions de francs.

Le bilan des trois premières années d'existence légale du fonds est particulièrement significatif : 138 millions de francs dépensés sur 1 milliard de francs disponibles !

Les 862 millions de francs du reliquat sont autant qui ont été prélevés sur les ressources des régimes d'assurance maladie et qui ont donc accentué le déficit de la CNAMTS.

Là encore, l'Etat peut faire le généreux avec l'argent de la sécurité sociale. L'exemple du FIHMO (*cf. ci-dessous*) montre *a contrario* que l'Etat se montre beaucoup plus circonspect lorsqu'il s'agit de ses propres deniers.

On peut tout au plus espérer que la Caisse des dépôts et consignations a su tirer le meilleur parti des ressources considérables dont elle a ainsi la gestion...

On notera en outre que les comptes de la CNAMTS, publiés dans le rapport présenté à la Commission des comptes du 7 juin dernier, ne mentionnent pour leur part, en encaissements-décaissements, qu'un versement de 82 millions de francs au FASMO en 2000 et un versement de 650 millions de francs en 2001. En droits constatés, figurent un montant un 575 millions de francs en 2000 et une somme de 650 millions de francs en 2001.

Votre rapporteur n'est pas en mesure d'expliquer cette contradiction entre les chiffres fournis par le Gouvernement et ceux figurant dans les comptes de la CNAMTS.

¹ Ces crédits n'ayant pas le caractère de recettes budgétaires annuelles, le solde comptable est de fait chaque année reporté sur l'exercice suivant.

L'année 2001 semble témoigner enfin du véritable décollage de ce fonds. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a prévu que, à sa création, le FMES bénéficierait du solde des crédits disponibles du FASMO.

Selon le Gouvernement, « *le passage du FASMO au FMES se fera incessamment dans le cadre d'un décret actuellement en cours de préparation et transposant au second les règles de fonctionnement élaborées pour le premier.* »

Le tableau ci-après retrace l'évolution des dépenses du fonds par type de prestation (dépenses de gestion du fonds non comprises) :

Prestations servies par le fonds	Montants versés (montants effectifs et versements en cours)			
	1999 (au 31.12)	2000 (au 31.12)	2001 (au 30.04)	Total (au 30.04)
Cellules locales et régionales d'accompagnement social	630.000 F	4.494.494 F	2.530.253 F	7.654.747 F
Remboursement du différentiel de rémunération	242.552 F	886.408 F	487.757 F	1.616.717 F
Indemnités de mobilité et de déménagement	3.809.726 F	4.923.161 F	835.446 F	9.568.333 F
Indemnité de départ volontaire	6.986.971 F	102.215.626 F	43.737.733 F	152.940.330 F
Actions de conversion	394.048 F	13.237.856 F	1.820.309 F	15.452.213 F
Contrats locaux d'amélioration des conditions de travail	Néant	Néant	167.127.846 F	167.127.846 F
Total	12.063.297 F	125.757.545 F	216.539.344 F	354.360.186 F

En ce qui concerne le financement des contrats d'amélioration des conditions de travail dans les établissements de santé, les crédits notifiés par les agences régionales de l'hospitalisation à la fin de l'année 2000 ont été versés par la Caisse des dépôts et consignations aux établissements dès le début de l'année 2001, et la dépense atteignait, au 30 avril, 42 % des 400 millions de francs alloués à ce poste, soit 167 millions de francs.

Une répartition régionale a été effectuée, au prorata des effectifs de personnel en équivalent temps-plein, pour les montants affectés au financement des contrats locaux d'amélioration des conditions de travail (400 millions de francs) des établissements de santé. Prochainement, une circulaire portant sur les projets sociaux des établissements de santé et leur financement fixera la répartition régionale de l'enveloppe nationale de 400 millions de francs dédiée à ces actions.

**Répartition par région des crédits affectés
au financement des contrats locaux d'amélioration
des conditions de travail et des projets sociaux**

(en milliers de francs)

Régions	Contrats locaux d'amélioration des conditions de travail
Alsace	14.058
Aquitaine	17.852
Auvergne	9.353
Basse-Normandie	10.653
Bourgogne	10.556
Bretagne	20.751
Centre	15.082
Champagne-Ardenne	9.123
Franche-Comté	7.639
Haute-Normandie	10.748
Ile-de-France	79.329
Languedoc-Roussillon	13.261
Limousin	6.009
Lorraine	17.464
Midi-Pyrénées	16.179
Nord-Pas-de-Calais	23.817
Provence-Alpes-Côte-d'Azur	27.319
Pays de la Loire	19.344
Picardie	12.138
Poitou-Charentes	9.750
Rhône-Alpes	37.488
Corse	1.403
Total France métropolitaine	389.316
Guadeloupe	2.736
Guyane	905
La Réunion	3.694
Martinique	3.349
Total DOM	10.684
Total France entière	400.000

Les autres crédits du fonds ne donnent pas lieu à une répartition *a priori* par région et leur consommation ne semble guère progresser. Au 31 avril 2001, les dépenses à ce titre s'élevaient à 49,4 millions de francs. Il apparaît donc fort probable que le nouveau FMES finira l'année 2001 avec un excédent d'au moins 400 millions de francs.

3. Le FIHMO : des crédits peu utilisés, des réalisations limitées

Dans son rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale de septembre 1999, la Cour des comptes avait établi un bilan très critique du fonctionnement de ce fonds.

Deux ans plus tard, le constat dressé par votre rapporteur n'est guère différent. Pourtant, les crédits qui lui sont affectés progressent régulièrement.

a) Des débuts difficiles

- ***La campagne 1998***

Le chapitre budgétaire 66-12 destiné à alimenter le fonds d'investissement pour la modernisation des hôpitaux (FIMHO) a été doté en loi de finances pour 1998 de 500 millions de francs d'autorisations de programmes (AP) et de 153 millions de francs de crédits de paiement (CP).

La circulaire d'application prévoyait notamment que la participation de l'Etat varierait entre 20 et 50 % du montant subventionnable, qu'il devait y avoir compatibilité avec les orientations des SROS et qu'un projet d'établissement devait avoir été approuvé depuis 1994. L'impact sur l'offre hospitalière, l'exemplarité et l'effet d'entraînement sur des opérations en gestation constituaient également des critères d'éligibilité. Au plan financier, le retour sur investissement devait intervenir dès la troisième année suivant l'achèvement des travaux. Enfin, les ARH ne devaient présenter que des dossiers dont l'avant-projet sommaire (APS) était approuvé ou en voie d'adoption.

Comme l'a relevé la Cour des comptes, la procédure suivie n'a pas été satisfaisante car si les dossiers présentés par les ARH ont été transmis au cabinet du ministre à la fin mai, ce n'est que le 9 octobre 1988 que les lettres d'acceptation ont été envoyées. Des ouvertures de chantier ont été retardées et des établissements, lassés d'attendre, ont engagé les travaux, perdant ainsi le bénéfice des subventions. La Cour des comptes a jugé que le retard décisionnel était d'autant plus critiquable que toutes les propositions de la direction des hôpitaux avaient été avalisées.

Au titre de la campagne 1998, 91 opérations ont été présentées et 42 opérations ont été retenues, correspondant à un montant total de travaux de 2,067 milliards de francs. Le montant des subventions accordées pour les opérations retenues s'élevait à 487,2 millions de francs, soit un taux moyen de 23,6 %.

Le tableau ci-joint présente le bilan détaillé des campagnes 1998-2000 (tableau FIMHO à l'italienne en annexe).

Les projets soumis par les ARH au ministère étaient pour près de 40 % d'entre eux non éligibles et concernaient rarement des opérations importantes.

De ce fait, l'exécution budgétaire de 1998 a fait apparaître un taux d'engagement d'AP faible (63,4 %) ; de plus, aucun crédit de paiement n'a été consommé.

- ***La campagne 1999***

Le budget de 1999 comportait, au titre du FIMHO, 250 millions de francs d'autorisations de programme et 150 millions de francs de crédits de paiement, pour tenir compte du retard pris en 1998.

Le bilan de la campagne 1999 s'est avéré inférieur à celui de 1998 : 75 opérations ont été présentées et 33 opérations ont été retenues pour un montant total de travaux de 1,138 milliard de francs. Le montant des subventions accordées s'est élevé à 252,7 millions de francs, soit un taux moyen de subvention de 22,2 %.

Malgré un rappel des critères d'éligibilité effectué par le ministère, une majorité de projets a donc été jugée non recevable.

En conséquence, l'exécution budgétaire de 1999 fait apparaître que seuls 157 millions de francs d'AP ont été engagés, et uniquement au titre des AP votées en 1998. Aucun engagement d'AP n'a été effectué au titre des AP votées en 1999. Les CP consommés n'ont atteint que 70 millions de francs.

- ***La campagne 2000***

Le FIMHO a été doté en 2000 de 200 millions de francs d'autorisations de programme et de 265 millions de francs en crédits de paiement.

Le protocole du 14 mars 2000 prévoyant d'amplifier le soutien de l'Etat aux opérations d'investissement hospitalier, les crédits du FIMHO ont été abondés par le collectif budgétaire du 13 juillet 2000 de 600 millions de francs supplémentaires d'autorisations de programme, la dotation du fonds pour 2000 étant ainsi portée à 800 millions de francs d'autorisations de programme, et de 100 millions de francs de crédits de paiement supplémentaires.

Les critères d'éligibilité au FIMHO ont été parallèlement élargis : le fonds pourra être utilisé non seulement pour des opérations de rapprochement entre établissements, mais également pour des opérations de modernisation

propre à un établissement, dans lesquelles l'investissement est lié à des restructurations internes.

Au titre de la campagne 2000, 264 opérations ont été présentées et 157 opérations ont été retenues pour un montant total de travaux de 5,056 milliards de francs. Le montant des subventions accordées s'est élevé à 832,4 millions de francs, soit un taux de subvention de 16,5 %.

L'exécution budgétaire de 2000 fait apparaître que seuls 244,9 millions de francs d'AP ont été engagés, pour l'essentiel au titre des AP votées en 1999 avec un petit reliquat des AP votées en 1998. Aucun engagement d'AP n'a été effectué au titre des AP votées en 2000. Les CP consommés ont augmenté pour atteindre 138,7 millions de francs.

- ***Perspectives pour la campagne 2001***

En 2001, le FIMHO, rebaptisé *fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers*, se voit doté de 500 millions de francs d'autorisations de programme (+ 150 %) et de 100 millions de francs de crédits de paiement (- 62 %).

Cette évolution contradictoire se justifie par les grandes difficultés rencontrées par le FIMHO pour utiliser les crédits mis à sa disposition.

Au titre de la campagne 2001, 214 projets ont été transmis à la direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins qui représentent 7,5 milliards de francs et 2,2 milliards de francs de demandes de subventions. Les crédits de paiement consommés à la fin mai 2001 s'élevaient à 72,8 millions de francs.

b) Une sous-consommation des crédits

Dans ces conditions, il n'est guère étonnant que le FIMHO se caractérise par une sous-consommation de ses crédits, lesquels s'accumulent d'année en année¹.

¹ Le solde des autorisations de programme en fin d'année est entièrement reportable sur l'année N+1.

FIMHO
Suivi des autorisations de programme et des crédits de paiement

(en millions de francs)

	1998	1999	2000	2001	Totaux
AP ouverts	500	250	800	500	2.050
CP ouverts*	153	150	365	100	768
AP préaffectés	487.70	252.70	832.40		1.573
AP engagés (au 31.12)					
AP 1998	316,83	156,95	2,77		477
AP 1999	-	-	242,11	1,80	244
AP 2000	-	-	-	46,41	46
Total des CP consommés**	0	70,09	138,67	72,81	282

* CP ouverts en lois de finances initiales et rectificatives (hors reports)

** Total des CP consommés quelle que soit l'année d'engagement des AP.

Le solde des autorisations de programme au titre du FIMHO au 31 décembre de chaque année croît ainsi régulièrement : 183.169.000 francs à la fin 1998, 276.211.490 francs à la fin 1999 , 831.325.490 francs à la fin 2000.

Si la quasi-totalité des autorisations de programme de 1998 et 1999 a été engagée au 31 décembre 2000, les 800 millions de francs d'AP votés en 2000 n'ont commencé à être engagés qu'en 2001 et à hauteur de seulement 46,4 millions de francs à la fin mai. Les 500 millions de francs d'AP votés en 2001 n'ont pas encore été engagés.

Eu égard à ces chiffres, le total des crédits de paiement consommés reste extrêmement faible : rien en 1998, 70,1 millions de francs en 1999, 138,7 en 2000 et 72,8 à la fin mai 2001.

Si le Gouvernement peut se targuer d'avoir « débloqué » sur quatre ans -de 1998 à 2001- 2,05 milliards de francs pour la restructuration hospitalière, sous la forme d'ouverture d'autorisations de programmes, les AP effectivement engagées depuis 1998 atteignent à la fin mai 2001 766,6 millions de francs, soit seulement 37,4 % de cette somme.

De même, à la fin mai 2001, sur un total de 768 millions de crédits de paiement ouverts depuis 1998, seuls 282 millions de francs avaient été effectivement dépensés, soit un taux d'exécution de 36,7 %.

Pour résumer, si 2,05 milliards de francs ont été ouverts sous forme d'autorisations de programme de 1998 à 2001, seuls 282 millions de francs ont été effectivement dépensés sur la même période, soit 13,8 % des AP votés par le Parlement.

Dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur, le ministère tente de justifier cette situation en indiquant que « *l'écart entre le montant des opérations retenues au titre de chaque campagne et le solde des autorisations de programme disponibles en fin de campagne résulte du décalage temporel entre la décision de principe, prise par la ministre, d'accorder des subventions et la date effective d'engagement des autorisations de programme après finalisation des dossiers de demande de subvention.* »

De même, « *les délais d'engagement des autorisations de programme s'expliquent par les délais nécessaires pour le choix des opérations et pour la finalisation, par les établissements retenus, des dossiers de demandes de subventions.* »

« *Pour les crédits de paiement, le délai de consommation est nécessairement plus long s'agissant d'opérations lourdes d'investissement. La délégation des crédits de paiement s'opère au fur et à mesure de la réalisation des travaux.* »

Pour votre rapporteur, il y a tout lieu de craindre que les autorisations de programme votées en loi de finances pour 2001 (500 millions auxquels viendront s'ajouter les reports attendus de 2000, à hauteur de 831 millions de francs, soit un total supérieur à **1,3 milliard de francs**) ne soient que voeu pieux si un effort particulier n'est pas réalisé afin d'accroître le taux de consommation des crédits.

Votre rapporteur juge probable que le nouveau Fonds d'aide à l'adaptation des établissements hospitaliers connaisse un succès aussi mitigé que l'ancien FIHMO.

Le bilan quantitatif est certes en progrès ; toutefois, le pourcentage de dossiers refusés reste élevé : 53,8 % en 1998, 56 % en 1999 et 40,5 % en 2000.

Comme le relevait la Cour des comptes, il conviendrait sans doute de sensibiliser davantage les responsables d'ARH sur les critères d'éligibilité afin d'éviter une déperdition d'énergie dans l'élaboration, l'instruction et l'examen de demandes non éligibles.

On ne peut, dans ces conditions, qu'être extrêmement surpris de voir le FIMHO continuer à être abondé à chaque loi de finances. Le procédé consistant à inscrire des chiffres en trompe l'oeil qui ne revêtent aucune signification véritable est pour le moins très contestable.

Il convient donc de ne pas se laisser abuser par l'affichage d'autorisations de programme très importantes qui comme toutes les " AP dormantes " risquent de devenir à brève échéance des " AP annulées ".

Comme l'a relevé la Cour des comptes, cette situation conduit à s'interroger sur les besoins de financement des investissements des établissements publics de santé. Ceux-ci sont pourtant confrontés à l'obligation de procéder à des travaux de mise aux normes de sécurité, de « désamiantage » et de protection contre les surinfections.

Or, les crédits budgétaires du chapitre 66-11 « *subventions d'équipements sanitaires* » sont inexistantes depuis plusieurs années, aucune ouverture nouvelle d'AP n'étant intervenue en loi de finances 1999 et les insuffisances de CP provoquent des retards de paiement des entreprises, ce qui génère des intérêts moratoires.

Cette évolution devrait heureusement être infléchie en 2001 puisque, si la loi de finances prévoit une faible augmentation des subventions d'équipement sanitaire, portées de 74,5 à 77,7 millions de francs en crédits de paiement, elle comporte 85,7 millions de francs d'autorisations de programme, alors que seulement 1,2 million de francs avait été prévu pour 2000.

Par ailleurs, il convient de noter que la CNAMTS a cessé en 1998 d'accorder des prêts sans intérêt aux établissements sanitaires, son aide se limitant désormais au secteur médico-social. Cette décision a été prise en raison de la création du FIHMO et du FASMO.

C. LE FMCP ET LE FPIM : DES FONDS ENCORE EN GESTATION

1. Le FMCP : des ambitions nécessairement limitées

Le *fonds de modernisation des cliniques privées* (FMCP) a été créé, pour une durée de cinq ans, à compter du 1^{er} janvier 2000, par l'article 33 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Les modalités de fonctionnement de ce fonds et notamment la nature des opérations éligibles ont été précisées par le décret n° 2000-794 du 24 août 2000 (JO du 26 août 2000).

Pour l'année 2000, le fonds a été réparti entre les régions de la manière suivante (*circulaire DHOS/DSAF/F3/2000/462 du 11 septembre 2000*) :

- 90 millions de francs au prorata des dépenses réalisées au titre des établissements sous objectif quantifié national (OQN) pour chaque région en 1999 ;

- 10 millions de francs en fonction de la répartition géographique des établissements retenus dans le cadre de l'expérimentation PMSI en soins de suite et de réadaptation, cette expérimentation devant permettre notamment d'établir une échelle de coûts relatifs adaptée à cette activité.

En ce qui concerne les crédits dédiés au financement de l'expérimentation PMSI, 80 % des crédits concernent des dépenses d'exploitation.

Les crédits d'investissement (correspondant aux 90 millions de francs) ont pour l'essentiel concerné les opérations suivantes :

- la mise aux normes et l'amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire (25 % au titre notamment des opérations d'investissement concernant les stérilisations, du traitement de la circulation des fluides médicaux et l'organisation de la sécurité incendie) ;

- l'accompagnement de la mise en œuvre d'une offre nouvelle (24 % au titre notamment des opérations d'investissement concernant la mise en œuvre d'activités d'accueil et de traitement des urgences ou de néonatalogie) ;

- la réorganisation de l'offre (43 % au titre notamment des opérations d'investissement concernant la réalisation d'opérations restructurantes de l'offre de soins et la mise en œuvre de coopération inter secteur).

Le tableau suivant récapitule les montants accordés à chacune des régions.

**Dépenses du fonds pour la modernisation des cliniques privées
(en francs)**

Régions	Enveloppe de base	Enveloppe PMSI	Total enveloppe régionale
Ile-de-France	17.395.200	282.000	17.677.200
Champagne-Ardenne	1.786.200		1 786 200
Picardie	1.400.900		1.400.900
Haute-Normandie	1.962.300		1.962.300
Centre	3.471.800	552.300	4.024.100
Basse-Normandie	1.711.700	270.300	1.982.000
Bourgogne	2.280.100		2.280.100
Nord-Pas-de-Calais	4.997.800	282.000	5.279.800
Lorraine	2.389.000		2.389.000
Alsace	1.413.300	282.000	1.695.300
Franche-Comté	946.400		946.400
Pays-de-la-Loire	3.934.900		3.934.900
Bretagne	3.458.200	301.000	3.759.200
Poitou-Charentes	1.808.400	270.300	2.078.700
Aquitaine	5.799.600	1.730.000	7.529.600
Midi-Pyrénées	5.568.500	1.154.300	6.722.800
Limousin	825.900		825.900
Rhône-Alpes	7.554.900	571.300	8.126.200
Auvergne	1.935.400		1.935.400
Languedoc-Roussillon	5.983.200	1.424.600	7.407.800
PACA	11.165.600	2.609.600	13.775.200
Corse	632.400		632.400
Guadeloupe	500.700		500.700
Martinique	254.500		254.500
Guyane	80.000		80.000
Réunion	743.100	270.300	1.013.400
France entière	90.000.000	10.000.000	100.000.000

Les crédits ainsi alloués ont ensuite été intégralement attribués aux établissements par les ARH après avis du comité régional des contrats.

Ceux-ci ont procédé au choix des opérations subventionnées et à l'engagement des crédits par le moyen d'un avenant au contrat d'objectifs et de moyens au cours du dernier trimestre 2000. Les premières demandes de paiement ont été réceptionnées par la Caisse des dépôts et consignations à partir du 15 janvier 2001.

Répartition FMCP 2000

Catégories d'opérations subventionnées	Montants accordés par catégories	Pourcentage de l'enveloppe nationale (hors expérimentation PMSI)
Mise aux normes et amélioration de la qualité et de la sécurité sanitaire	22.857.664	25
Accompagnement de la mise en œuvre d'une offre nouvelle	21.470.062	24
Réorganisation de l'offre	38.899.370	43
Non renseigné	6.738.400	7
	89.965.496	100

L'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 avait fixé le montant du fonds à 100 millions de francs. Si l'ensemble des crédits alloués aux ARH au titre de l'année 2000 a été engagé et donné lieu à l'attribution de subventions aux établissements, aucun versement n'est intervenu en 2000.

En effet, le décret du 24 août 2000 prévoit que les subventions attribuées ne sont versées que sur présentation des factures acquittées par les établissements. S'agissant d'opérations d'investissement, le versement des crédits alloués s'échelonne donc sur plusieurs exercices. Au 15 mai 2001, selon les informations fournies par la Caisse des dépôts et consignations, 20 % des crédits alloués par les ARH en 2000 ont été effectivement versés aux établissements bénéficiaires.

De même, en 2000, seule une partie des régimes a abondé le fonds (régime général, régime des salariés agricoles, caisse nationale militaire de sécurité sociale, SNCF et caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes).

Au 31 décembre 2000, le solde comptable s'élevait donc à 87.627.040 francs. Il correspondait au total des sommes versées par les seuls régimes ayant abondé le fonds en 2000, les autres régimes ayant versé leur participation au fonds au cours du premier trimestre 2001. Ce solde a été reporté sur l'année 2001.

Ainsi, les comptes de la CNAMTS publiés lors de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale, le 7 juin dernier, font apparaître 150 millions de francs de dépenses en 2001 faveur du fonds en encaissements-décaissements -aucun mouvement n'est mentionné pour 2000-

et une dépense de 82 millions de francs en 2000 et de 150 millions de francs en 2001 en droits constatés.

L'article 42 de la loi du 23 décembre 2000 de financement de la sécurité sociale pour 2001 a porté le montant du fonds à 150 millions de francs en 2001 afin, selon le Gouvernement, «*d'accompagner plus activement les opérations de restructuration et de modernisation menées dans ce secteur*».

S'il est, à l'évidence, encore trop tôt pour porter un jugement sur l'activité du fonds de modernisation des cliniques privées, il apparaît néanmoins que les ambitions de ce fonds seront fatalement limitées par les moyens réduits dont il dispose.

Votre rapporteur est convaincu que la dotation du fonds est ainsi notoirement insuffisante pour accompagner efficacement les restructurations nécessaires.

2. Le FPIM toujours en attente de décret d'application

Le FPIM n'est toujours pas opérationnel en l'absence de décret précisant les conditions de fonctionnement et de gestion du fonds. Il n'a donc eu à ce jour aucune activité.

Votre rapporteur n'est pas convaincu de l'utilité d'un tel fonds. S'il conçoit que le Gouvernement souhaite favoriser le développement d'une démarche d'information des prescripteurs indépendante, il constate cependant que rien n'empêche l'AFSSAPS de remplir d'ores et déjà cette mission. S'il s'agit simplement d'un problème de moyens financiers, il revient au budget de l'Etat d'accorder à l'Agence la dotation nécessaire.

Votre rapporteur ne voit donc pas la nécessité de créer un énième fonds et de prévoir que le financement de cette action serait pris sur les ressources de l'assurance maladie. Il est persuadé que le bilan qui pourra être dressé dans quelques années de ce nouveau fonds ne sera pas meilleur que celui des fonds déjà créés et qui viennent d'être examinés.

*

* *

UNE GESTICULATION POLITIQUE ?

A quoi servent finalement les fonds médicaux et hospitaliers ?

Au terme de cette analyse, votre rapporteur serait bien en peine d'apporter une réponse définitive à cette interrogation, tant le bilan des différents fonds créés depuis 1996 apparaît modeste, voire dérisoire.

Sans doute objectera-t-on que ces fonds sont jeunes et qu'il faut leur laisser le temps de prendre leur essor. Soit. Il n'en reste pas moins que l'on peut s'interroger sur la finalité de fonds créés pour cinq ans dont l'activité commence seulement à démarrer trois ans après leur création...

S'il n'est pas hostile au principe même de la création de fonds sectoriels destinés à faciliter les réformes, votre rapporteur juge que le recours à cette pratique doit rester exceptionnel et limité dans le temps.

Il ne peut, par conséquent, que déplorer la dérive actuelle qui conduit le Gouvernement à multiplier de manière désordonnée les fonds de toutes sortes.

Désormais, chaque loi de financement comporte la création d'un nouveau fonds sans que l'on sache précisément à quoi ont servi les fonds créés précédemment et quelle sera l'utilité du nouveau fonds ainsi institué.

Le mince bilan des réalisations de ces fonds révèle qu'ils ont d'abord pour fonction de faire croire, à l'occasion de la discussion des lois de financement de la sécurité sociale, que tel ou tel secteur est « écouté » par les pouvoirs publics.

La loi adoptée, et l'effet d'affichage probablement atteint, le Gouvernement se désintéresse généralement du fonctionnement du fonds, tarde dans la parution des décrets constitutifs et laisse les sommes recueillies sans affectation, alors même que les montants sont parfois considérables. L'excédent cumulé des différents fonds entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale s'établit ainsi à 1,8 milliard de francs à la fin de l'année 2000.

Il est vrai que ces fonds étant pour l'essentiel financés par l'assurance maladie, l'Etat ne compte pas... Les régimes d'assurance maladie auront ainsi versé près de 2 milliards de francs en 2000 à ces différents fonds, ce qui a accru d'autant le déficit de l'assurance maladie.

L'exemple du FIHMO, seul fonds budgétaire, révèle que l'Etat est beaucoup plus prudent dans les montants engagés lorsqu'il s'agit de ses propres deniers.

Alors que la création d'un fonds est parfois présentée comme un élément de transparence, la prolifération des fonds médicaux et hospitaliers conduit à une parcellisation du financement de la protection sociale et, en définitive, à une certaine opacité des actions menées.

Comme l'ont montré les débats à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, le Parlement rencontre ainsi les plus grandes difficultés à obtenir des informations sur le fonctionnement et l'activité de ces fonds et doit recourir aux pouvoirs de « contrôle sur pièces et sur place » de ses rapporteurs pour y voir un peu plus clair.

Il est donc temps de ramener le recours aux fonds à des dimensions plus raisonnables. Sinon, à multiplier ainsi les fonds inutiles, il est à craindre que la création d'un fonds devienne l'ultime témoignage de l'impuissance de l'action publique.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le jeudi 14 juin 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 sur sa **mission de contrôle sur les fonds médicaux**.

M. Charles Descours, rapporteur, a exposé les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général).

M. Jean Chérioux a estimé que le constat dressé par le rapporteur était inquiétant quant à l'état d'esprit des responsables de la politique de santé. Il a jugé que la création de ces fonds se résumait essentiellement à un effet d'affichage, dans un souci purement médiatique. Il a souhaité connaître le montant des dépenses annuelles des régimes d'assurance maladie au titre de ces fonds et le solde cumulé de ces derniers.

M. Alain Gournac s'est dit effaré de la complexité de l'architecture de ces fonds. Il a estimé que la multiplication des fonds aboutissait à une véritable parcellisation de la sécurité sociale et a jugé que le rapporteur devrait profiter de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 pour formuler des recommandations en la matière.

M. Guy Fischer a souligné que ces fonds se voulaient des outils pour accompagner des réformes en cours. Il s'est interrogé sur la justification du fonds de modernisation des cliniques privées : il s'est demandé s'il était véritablement nécessaire d'aider certains groupes privés, tels que la Générale de santé, dont l'introduction en bourse était imminente, et dont le chiffre d'affaires était déjà assuré, à 86 %, par la sécurité sociale, à mener des restructurations grâce à des fonds publics.

M. Jean Chérioux a souligné que le mélange des genres était effectivement choquant et que l'on ne voyait pas pourquoi on aiderait des cliniques privées sur des fonds publics.

M. Philippe Nogrinx s'est demandé si la faible utilisation des sommes disponibles au sein de ces fonds ne résultait pas de procédures trop compliquées d'attribution des subventions. Il s'est interrogé sur la procédure de clôture d'un fonds.

En réponse aux différents intervenants, **M. Charles Descours, rapporteur**, a notamment indiqué que :

- la création d'un fonds avait d'abord pour objectif de donner satisfaction aux revendications exprimées sur le moment par tel ou tel secteur du monde de la santé ;

- pour autant, les missions de ces fonds n'étaient généralement pas inintéressantes ;

- les régimes d'assurance maladie avaient versé près de 2 milliards de francs en 2000 à ces différents fonds, ce qui avait accru d'autant le déficit de cette branche ; le solde cumulé des différents fonds entrant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale s'établissait à 1,8 milliard de francs à la fin de l'année 2000 ;

- il y avait, à l'évidence, dans de nombreux secteurs de la santé de réels besoins et les retards dans les attributions de subventions provenaient probablement de procédures trop tatillonnes et trop centralisées.

M. Jean Delaneau, président, a estimé que le travail du rapporteur constituait une analyse unique et tout à fait inédite de la situation des différents fonds médicaux et hospitaliers.

Puis la commission a approuvé la communication de M. Charles Descours, rapporteur, et décidé d'en autoriser la publication sous la forme d'un rapport d'information.

LES FONDS SOCIAUX

Une prolifération nuisible à la transparence du financement de la sécurité sociale

« Tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique... ». L'article XIV de la déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 constitue le fondement du contrôle parlementaire.

Les rapporteurs de la commission des Affaires sociales procèdent chaque année à un suivi attentif de l'application des lois de financement de la sécurité sociale au moyen de contrôles *« sur pièces et sur place »*.

Pour 2001, ils ont défini un thème commun : celui de la prolifération des « fonds sociaux » qui accroissent l'opacité et la complexité des comptes sociaux de la sécurité sociale.