

Mardi 12 octobre 2010

Gestion de la dette sociale : Daniel Garrigue demande que le gouvernement prenne ses responsabilités sur la gestion de la dette sociale.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue, pour un temps estimé à dix minutes.

M. Daniel Garrigue. Madame la présidente, monsieur le ministre, mesdames, messieurs, nous sommes tous conscients de l'unité de la dette qui pèse sur notre pays mais, à y regarder de près, nous nous apercevons que la dette de l'État et celle de la protection sociale obéissent à deux logiques très différentes.

Le poids de la dette de l'État est considérable mais sa gestion donne une certaine marge d'action dès lors que nous respectons nos engagements européens et que nous ne mettons pas en cause le crédit de l'État.

En revanche, la gestion de la dette sociale met en jeu des mécanismes relativement fragiles, dont les possibilités ne sont pas illimitées. Ceux-ci se situent sur deux étages.

Le premier étage est constitué par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS – qui assure, en principe, la trésorerie de ces organismes. Mais on en a fait, en réalité, une structure de financement à peu près permanent, à cette réserve près que les avances de la Caisse des dépôts ne sont pas illimités. Depuis déjà un certain temps, celle-ci accepte difficilement de suivre, et les possibilités de placements sur les marchés ne sont pas non plus illimitées.

Le second étage est constitué par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, la CADES. Depuis sa création, en 1996, le transfert de la dette à cette caisse nécessite une autorisation du Parlement. Qui plus est, la loi organique relative aux lois de finances – LOLF –, adoptée à un moment où l'on avait à l'évidence une ambition plus haute en matière de maîtrise des finances publiques, impose, à juste titre, qu'un transfert de dette soit accompagné de la création de recettes qui permettant d'assurer sa gestion dans la durée.

La dette n'ayant cessé de progresser, le système est aujourd'hui complètement grippé. Il avait déjà atteint ses limites l'an dernier et on se trouve aujourd'hui dans une situation encore plus intenable.

Nous constatons malheureusement une fois de plus un blocage dans votre recherche de

solutions.

Vous êtes bloqués par deux éléments.

Le premier est le bouclier fiscal. Outre le fait – qui est, bien sûr, le plus grave – qu'il porte atteinte à la solidarité nationale, celui-ci a un effet bloquant dès lors qu'on a besoin, comme c'est le cas, de créer des ressources, que ce soit pour alimenter le budget de l'État ou celui de la protection sociale.

Le second élément bloquant est le nouveau dogme de refus d'augmentation des ressources qui pèse de plus en plus lourd sur nos finances publiques et sur celles de la sécurité sociale.

Pour contourner cette situation, vous recourez à trois outils.

D'abord, vous annoncez, dans la loi de financement de la sécurité sociale, la création de trois séries de recettes de portée limitée. L'une n'est pas pérenne – c'est un coup d'une année –, une autre ira en s'amenuisant au fil du temps.

Le deuxième outil que vous mettez en œuvre est le siphonnage du Fonds de réserve des retraites, au détriment des générations futures.

Le troisième outil est celui proposé dans le présent projet de loi organique : l'allongement de la durée d'amortissement de la dette. Cette solution – c'est triste d'avoir à le dire dans cette enceinte – a un parfum suranné de IV^e République.

Malgré tout, j'ai été sensible à l'argument qu'avancait cet après-midi Marie-Anne Montchamp, selon lequel, à défaut de cet allongement, nous serions confrontés à une pente d'amortissement pratiquement impossible à franchir.

Mme Isabelle Vasseur. Eh oui !

M. Daniel Garrigue. Cependant, pour que l'on puisse accepter cet allongement, la moindre des choses serait un signe fort du Gouvernement, au minimum un relèvement significatif de la CRDS dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Si vous ne faites pas cela, vous n'avez aucune crédibilité. Il faut accepter de créer de la ressource, et il doit s'agir d'une ressource pérenne et universelle. Il faudra aussi, au-delà, poser la question de l'introduction d'un minimum de progressivité dans la CSG et la CRDS.

Si vous ne nous donnez pas, monsieur le ministre, ce signe de courage politique, que nous attendons, il ne nous sera pas possible de voter ce projet de loi.

Article 1er

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. J'aimerais bien savoir exactement ce que l'on nous propose de voter à travers ces amendements.

M. Pascal Terrasse. De rétablir l'article 1^{er}, le ministre vient de le dire !

M. Daniel Garrigue. Je me pose deux questions essentielles.

Tout d'abord, monsieur le ministre, pouvez-vous nous donner des précisions sur le périmètre exact de « l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques » ? C'est très important pour savoir quelles sont les impositions concernées.

Deuxième question : ces impositions s'appliqueront-elles dès la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 ?

M. Nicolas Dhuicq. Très bonnes questions !

Mme la présidente. Quel est l'avis de la commission ?

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République, rapporteur*. Après avoir écouté les uns et les autres avec beaucoup d'attention, je voudrais d'abord me tourner vers Marie-Anne Montchamp.

Si j'ai bien compris, votre amendement n° 4 vise à reprendre ce que le Sénat avait voté, en y modifiant l'emplacement de la clause de garantie et en y ajoutant une disposition précisant que l'assiette des impositions de toute nature affectée à la CADES porte sur l'ensemble des revenus. C'est l'apport que vous souhaitez faire ?

Mme Marie-Anne Montchamp. Très exactement !

M. Pascal Terrasse. C'est la clause de garantie !

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois, rapporteur*. Alors je me permets de vous suggérer de bien vouloir retirer votre sous-amendement n° 13.

Celui-ci n'est pas du tout un sous-amendement de clarification, mais il empêche votre garantie de s'appliquer aux 130 milliards d'euros que nous allons transférer à la CADES jusqu'en 2018.

M. Roland Muzeau. Quand Raymond Soubie rédige les amendements, c'est le bazar !

M. Jean-Luc Warsmann, *président de la commission des lois, rapporteur*. Par conséquent, il enlève toute effectivité à cette clause.

Si vous souhaitez que cette imposition de toute nature s'applique, je vous demande de bien vouloir retirer le sous-amendement n° 13.

[...]

Mme la présidente. La parole est à Mme Marie-Anne Montchamp.

Mme Marie-Anne Montchamp, *rapporteuse pour avis*. Tout le monde va souscrire à l'idée d'une interruption de séance bienvenue et courte.

Si l'idée est de mieux calibrer la garantie grâce à une meilleure rédaction, nous ne pouvons qu'y être favorables. Mais le texte étant un peu sophistiqué et pas simple à caler, il faut veiller à ne pas discriminer l'apport – important pour la solvabilisation de la capacité d'amortissement de la CADES – du produit des 2 % en provenance du FRR qui sont visés.

Ce point est extrêmement important. C'est la raison pour laquelle il me semble, en effet, madame la présidente, que cette suspension serait bienvenue.

Mme la présidente. Vous avez la parole, monsieur le ministre, avant que je suspende à la demande de l'ensemble des présidents de commission.

M. François Baroin, *ministre du budget*. Nous allons examiner ce point sérieusement, mais je rappelle que l'idée du Gouvernement est très simple.

Nous allons avoir 34 milliards d'euros de reprise avec la CSG, 34 milliards avec l'allongement de la durée de vie, et 62 milliards avec le FRR. Rappelons que cette question du Fonds de réserve des retraites s'inscrit dans le cadre de la réforme des retraites et qu'il faut être en situation de mobiliser sur ce double objectif.

Il ne faudrait pas qu'une malice juridique nous conduise à une situation plus complexe, et je souscris donc à la demande de suspension de séance.

Cela étant, le cadre général sur les retraites et sur la dette sociale ne doit pas nous éloigner de notre priorité : atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement.

M. Pascal Terrasse. Quel cafouillage !

M. Jean Mallot. Quand Copé n'est pas là, c'est le bazar !

M. Jean-Paul Bacquet. Qu'en pense M. de Raincourt ?

M. François Baroin, *ministre du budget*. Pour le reste, je ne voudrais pas laisser

M. Garrigue sans réponse.

Dans l'économie sociale et mutualiste, la taxation sur les contrats d'assurance atteint 3,5 % et non pas 7 % comme c'est le droit commun dans le secteur marchand de l'assurance. L'économie sociale et mutualiste conserve donc encore un avantage fiscal.

Il ne doit pas y avoir d'impact sur les assurés, contrairement à ce que certains d'entre vous prétendent encore dans les campagnes qu'ils alimentent.

D'une part, les assureurs disposent d'une trésorerie qui leur permet d'amortir ce choc. D'autre part, les objectifs fixés dans le cadre de l'ONDAM prévoient des mesures permettant à ces complémentaires santé de trouver les dispositifs nécessaires afin d'éviter d'augmenter les tarifs des assurés.

Deuxièmement, l'*exit tax* ne porte que sur la réserve de capitalisation des assurances ; elle ne concerne pas les particuliers.

Troisièmement, la taxation sur les compartiments sociaux en euros des contrats d'assurance-vie est neutre. L'attributaire est défiscalisé au bout de huit ans, le terme du contrat ; le projet prévoit de le faire au fil de l'eau. Nous reconnaissons bien volontiers que c'est un élément de trésorerie pour l'État, mais la mesure n'a pas d'impact à la hausse pour les assurés et donc pour les contribuables.

Mme la présidente. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. On entend parfois des choses extraordinaires...

L'amendement proposé indique que les impositions porteront sur « l'ensemble des revenus perçus par les contribuables personnes physiques ». Or, monsieur le ministre, vous êtes en train de vous ingénier à nous montrer que les impositions prévues ne porteront pas sur les revenus des personnes physiques !

C'est dire l'état de confusion intellectuelle dans lequel se déroule ce débat !
(*Applaudissements sur les bancs du groupe SRC.*)

[...]

(*La séance, suspendue à vingt-trois heures trente, est reprise à vingt-trois heures cinquante-cinq.*)

[...]

M. le président. La parole est à M. Daniel Garrigue.

M. Daniel Garrigue. Au-delà de l'écheveau des amendements et des sous-amendements dans lequel il est très difficile de se retrouver, nous venons de vivre une tragédie en trois actes.

Au cours du premier acte, la commission des lois et la commission des affaires sociales n'ont pas accepté la solution consistant à allonger la durée d'amortissement de la CADES et, pour y parvenir, ajouter des recettes non-pérennes.

Au cours du deuxième acte, Marie-Anne Montchamp ainsi que les membres de la commission des finances ont pris une position courageuse consistant à considérer que, la pente d'amortissement étant trop forte, on est bien obligé d'accepter une certaine prolongation de la durée de cotisation à la seule condition de créer des ressources pérennes et universelles, c'est-à-dire assises sur l'ensemble des revenus des contribuables. Or soyons clairs et nets, dans cette hypothèse, c'est la CRDS qui est concernée.

La réalité éclate au cours du troisième acte, que nous sommes en train de vivre, par le biais du sous-amendement n° 15 rectifié déposé par le Gouvernement, qui consiste à faire mine d'être d'accord avec l'amendement de la commission des finances alors qu'en réalité on propose à titre dérogatoire de revenir aux solutions envisagées initialement : l'augmentation de recettes assises sur les revenus du patrimoine et les produits de placements.

M. Pascal Terrasse. Absolument !

M. Daniel Garrigue. Il ne s'agit donc en rien de recettes pérennes assises sur l'ensemble des revenus.

Ce procédé me paraît très grave. Nous avons une position courageuse qui consistait à trouver un compromis entre l'allongement de la durée d'amortissement de la CADES et la nécessité – inéluctable – de relever de façon significative la CRDS ou la CSG. On ne veut pas agir ainsi car on est prisonnier d'un nouveau dogme : le refus à tout prix d'augmenter les ressources publiques. Cette situation, déjà intenable l'an dernier, l'est plus encore cette année. Quelle situation trouveront ceux qui devront gérer les affaires du pays après 2012 ? (*Applaudissements sur de nombreux bancs des groupes SRC et GDR.*)