

N° 128

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Annexe au procès-verbal de la séance du 12 décembre 2007

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Alain VASSELLE,
Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mme Claire-Lise Campion, MM. Bernard Seillier, Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Annie David, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Pierre Bernard-Reymond, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, Muguette Dini, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Alain Vasselle, François Vendasi.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^e législ.) : 421, 445, et T.A. 61

Sénat : 119, 127 (2007-2008)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LA CONSOLIDATION DE L'AMÉLIORATION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE	7
A. UNE VOLONTÉ SUIVIE D'EFFETS	7
1. <i>Le remboursement par l'Etat de la dette contractée à l'égard du régime général</i>	7
2. <i>L'apurement par l'Etat du reliquat de la dette à l'égard du Bapsa</i>	7
3. <i>La mise à niveau du panier fiscal</i>	8
4. <i>La compensation des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires</i>	8
B. UN EFFORT À POURSUIVRE	9
1. <i>Le respect des échéances de versement par les gestionnaires de programmes</i>	9
2. <i>L'apurement de la dette de l'Etat à l'égard des régimes de base autres que le régime général</i>	9
3. <i>La reconstitution de la dette de l'Etat à l'égard du régime général</i>	10
4. <i>La compensation des allègements généraux de charges sociales</i>	11
II. L'ABSENCE DE MESURES DESTINÉES À RÉSOUDRE DEUX QUESTIONS ESSENTIELLES	12
A. LE TRAITEMENT DES DÉFICITS ET DETTES CUMULÉS	12
1. <i>Des montants considérables</i>	12
2. <i>Une situation sans issue</i>	12
B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES	13
1. <i>Les réformes déjà engagées</i>	13
2. <i>La nécessaire poursuite des réformes</i>	14
III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	15
A. RÉAFFECTER À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES SOMMES INDÛMENT PRÉLEVÉES PAR L'ETAT	15
B. RÉCAPITULER LES AIDES PUBLIQUES CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LA FAMILLE	16
EXAMEN DES ARTICLES	17
• Article 5 Financement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale	17
• Article 6 Financement des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires	21
• Article 30 Prise en charge par l'Etat de dettes vis-à-vis du fonds de financement des prestations sociales agricoles	23

• <i>Article additionnel après l'article 45 (art. 1641 du code général des impôts)</i> Prélèvement de l'Etat au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine	25
• <i>Article additionnel après l'article 45 (art. L. 112-1 du code de l'action sociale et des familles)</i> Rapport récapitulatif des dépenses publiques concourant à la politique de la famille	26
TRAVAUX DE LA COMMISSION	29
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

Le dernier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss), consacré au périmètre et au financement de la protection sociale¹, a émis une série de propositions destinées, en particulier, à améliorer le pilotage des finances publiques.

Parmi celles-ci figure la possibilité pour la commission des affaires sociales de **s'impliquer davantage dans le suivi des lois de finances initiales et rectificatives, afin de mieux coordonner les sphères budgétaire et sociale.**

Le présent avis met en œuvre, pour la première fois, cette préconisation. En effet, le projet de loi de finances rectificative pour 2007 comporte plusieurs mesures ayant un impact direct sur les finances sociales. Il est donc légitime que la commission des affaires sociales puisse faire part de ses observations sur ces dispositions.

Trois séries de dispositions qui figurent dans le collectif motivent cette saisine :

- les ouvertures de crédits effectuées sur des lignes budgétaires destinées à la sécurité sociale ;

- la majoration des sommes prévues au titre de la compensation, d'une part, des allègements Fillon, d'autre part, des allègements de charges au titre des heures supplémentaires (articles 5 et 6 du projet de loi) ;

- la reprise par l'Etat de la dette ancienne du Bapsa (article 30 du projet de loi).

Un motif supplémentaire justifie la saisine de la commission des affaires sociales : l'absence de dispositions qui auraient pourtant dû figurer dans ce projet de collectif.

¹ *Rapport n° 66 (2007-2008) fait par Alain Vasselle - « Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages ».*

En effet, contrairement aux engagements du Gouvernement, seules quelques lignes budgétaires insuffisamment dotées sont mises à niveau. **La commission estime ainsi qu'il manque au moins 200 millions d'euros au titre de l'aide médicale d'Etat et entre 1,1 et 1,3 milliard d'euros pour la compensation des exonérations de charges ciblées.**

Par ailleurs, **le reliquat de certaines dettes de l'Etat n'est toujours pas soldé, comme celle contractée à l'égard des régimes obligatoires de base autres que le régime général, soit 1,3 milliard d'euros à la fin de 2007.**

Pour toutes ces raisons, la commission des affaires sociales estime indispensable de maintenir un contrôle vigilant sur les arbitrages du Gouvernement en matière financière. Elle s'y emploiera, notamment dans le cadre de la Mecss, et à chaque fois que l'occasion se présentera. C'est en effet le principal moyen dont elle dispose pour encourager le Gouvernement à prendre des décisions vertueuses et s'assurer que les futures réformes seront établies sur des bases financières assainies.

I. LA CONSOLIDATION DE L'AMÉLIORATION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE L'ETAT ET LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le rétablissement de la clarté et de la sincérité des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale est indispensable car la sécurité sociale ne doit pas être la variable d'ajustement du budget de l'Etat, comme cela a trop souvent été le cas par le passé.

Aussi votre commission salue l'effort récemment engagé pour améliorer ces relations. Le projet de loi de finances rectificative pour 2007 y contribue pour une large part. Cet effort devra néanmoins être conduit jusqu'à son terme.

A. UNE VOLONTÉ SUIVIE D'EFFETS

Quatre séries de décisions vont incontestablement dans le sens d'une réelle amélioration des relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.

1. Le remboursement par l'Etat de la dette contractée à l'égard du régime général

Début octobre, l'Etat, conformément aux engagements pris par le ministre des comptes publics dès l'été dernier, a repris la dette contractée à l'égard du régime général de la sécurité sociale, telle qu'établie au 31 décembre 2006, soit un montant de **5,1 milliards d'euros**.

Cette décision était en effet nécessaire. Elle contribue naturellement à pacifier les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale. Il faut toutefois noter que cette reprise de dette s'est faite par le biais d'une simple opération de trésorerie sans qu'aucune trace ne soit visible en loi de finances, de façon notamment à ne pas affecter la norme de progression des dépenses de l'Etat.

2. L'apurement par l'Etat du reliquat de la dette à l'égard du Bapsa

Cet apurement intervient, comme prévu, dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative pour 2007.

Selon les dispositions de l'article 30, l'Etat se substitue, dans un premier temps, au Ffipsa vis-à-vis des établissements bancaires auprès desquels est placée la dette. Après l'entrée en vigueur de la loi, il remboursera ceux-ci à hauteur de **619 millions d'euros**.

Pour l'avenir, le ministre a indiqué son souhait de préparer, dans le courant du premier semestre 2008, un schéma de financement pérenne de la protection sociale des exploitants agricoles. Il a d'ores et déjà indiqué que la branche vieillesse relèverait de la solidarité nationale, tandis que plusieurs options seront soumises à concertation pour la branche maladie, comme l'adossment au régime général ou la création d'une structure commune regroupant la mutualité sociale agricole (MSA), le régime général et le régime social des indépendants (RSI).

3. La mise à niveau du panier fiscal

L'insuffisance, constatée dès avant le vote de la loi Tepas, du rendement du panier de recettes fiscales, destiné à compenser à la sécurité sociale les allègements généraux de cotisations sociales patronales dits Fillon, atteint, en 2007, près de 900 millions d'euros et serait d'environ 500 millions d'euros en 2008.

Par ailleurs, du fait de cette même loi Tepas, l'Etat doit désormais également couvrir **le coût de la mesure de neutralisation des heures supplémentaires** dans la formule de calcul des allègements généraux de cotisations patronales, ce qui représente un milliard d'euros en année pleine et une centaine de millions sur les deux derniers mois de 2007.

Le présent projet de loi de finances rectificative pour 2007 vise à **combler ce « trou »** en totalité en affectant au panier la part du produit de la taxe sur les salaires (500 millions d'euros) et la part du produit des droits sur les tabacs (500 millions d'euros également) encore perçues par l'Etat.

En ce qui concerne 2008, l'insuffisance du panier devrait atteindre 1,5 milliard d'euros (un milliard au titre de la neutralisation des heures supplémentaires et 500 millions de ressources manquantes). L'article 29 du projet de loi de finances pour 2008 confirme l'attribution à la sécurité sociale des parts revenant à l'Etat des droits tabacs et de la taxe sur les salaires (1,2 milliard d'euros, soit 600 millions pour chacune des deux taxes) et ajoute à ce total une nouvelle ressource, le droit de licence sur la rémunération des débiteurs de tabacs, pour un revenu attendu de 300 millions d'euros.

4. La compensation des exonérations de charges sociales sur les heures supplémentaires

La compensation, distincte du mécanisme du « panier fiscal » prévu pour les allègements généraux, est effectuée pour un montant prévisionnel de 300 millions d'euros en 2007 et de 4,1 milliards en 2008 grâce à **l'affectation de trois nouvelles recettes à la sécurité sociale** : une fraction du produit de la taxe sur les véhicules de société, pour 300 millions en 2007, puis 600 millions à partir de 2008 ; le produit, en totalité, de la contribution sociale sur les bénéfices, pour 1,4 milliard à partir de 2008 seulement ; enfin, la taxe sur la

valeur ajoutée brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées, avec un rendement de 2,1 milliards d'euros à partir de 2008 également.

L'article 6 du présent projet de loi de finances rectificative comme l'article 28 du projet de loi de finances pour 2008 prévoient qu'en cas d'écart constaté entre le produit des impôts et taxes affectés et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations et de contributions sociales sur les heures supplémentaires, cet écart fera l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances. Le mécanisme proposé comporte donc **une compensation à l'euro près des pertes de ressources imposées aux organismes de sécurité sociale.**

B. UN EFFORT À POURSUIVRE

S'il faut saluer cette attitude extrêmement positive du Gouvernement, l'effort engagé n'en devra pas moins être poursuivi dans les mois qui viennent. En effet, plusieurs points demeurent encore non résolus.

1. Le respect des échéances de versement par les gestionnaires de programmes

D'après les renseignements fournis à votre commission, l'échéance non honorée de 100 millions d'euros, qui aurait dû être acquittée au 10 octobre dernier pour compenser le coût de certaines exonérations ciblées en faveur de l'emploi, pourrait être réglée d'ici à la fin de l'année et aucun nouvel incident ne devrait intervenir. Les dotations mises en réserve en début d'année sur les lignes de compensation des exonérations ciblées et de couverture du coût des prestations versées par la sécurité sociale pour le compte de l'Etat devraient également être débloquées avant la fin de l'exercice.

Dans ce contexte, votre commission estime indispensable que soient définies des règles applicables aux gestionnaires des différents programmes afin de prévoir le versement effectif des dotations destinées à ces dispositifs de compensation (prestations et exonérations) et à interdire de les consacrer à un autre objet en fonction des aléas de l'exécution budgétaire.

Ces points feront l'objet d'une vigilance forte de la part de la commission des affaires sociales au cours des prochains mois.

2. L'apurement de la dette de l'Etat à l'égard des régimes de base autres que le régime général

L'Etat reste redevable de sa dette à l'égard des organismes de base de sécurité sociale, autres que le régime général, pour un montant qui devrait atteindre 1,3 milliard d'euros à la fin de l'année, selon les estimations fournies en septembre par la commission des comptes de la sécurité sociale.

3. La reconstitution de la dette de l'Etat à l'égard du régime général

En 2007, la dette de l'Etat s'est partiellement reconstituée, le versement de 5,1 milliards n'ayant porté que sur la dette établie au 31 décembre 2006 : les sous-dotations des crédits budgétaires consacrés aux prestations versées par le régime général pour le compte de l'Etat et à la compensation des exonérations spécifiques, étaient estimées par la commission des comptes à 1,5 milliard d'euros et à 1,6 ou 1,7 milliard par l'Acoss au 31 décembre prochain.

Or, dans le présent projet de loi de finances rectificative, on ne compte que **très peu d'ouvertures de crédits** à ces divers titres.

En effet, si pour l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), les ouvertures atteignent, respectivement, 100 millions et 68 millions d'euros, ce qui correspond à peu près aux besoins identifiés, il n'en est pas de même pour l'aide médicale de l'Etat (AME) pour laquelle aucune dotation supplémentaire n'est inscrite.

Le Gouvernement justifie cette situation par le fait que des mesures de meilleure maîtrise des dépenses doivent prochainement entrer en vigueur. Mais ces mesures ne sont toujours pas prises et ne pourront donc produire des effets en 2007. Aussi, en recoupant diverses données, votre commission estime qu'**il manquera au minimum 200 millions d'euros au titre de l'AME pour boucler l'exercice 2007.**

Elle salue néanmoins le fait que cette dotation a été sensiblement revue à la hausse dans le budget pour 2008, à hauteur de 180 millions d'euros, ce qui devrait permettre d'éviter une « reconstitution » de la dette à ce titre, surtout si les mesures d'économie prévues sont enfin mises en place, mais seulement à partir de 2008.

A cette insuffisance de crédits au titre de l'AME s'ajoute celle de la compensation des exonérations de charges spécifiques ou ciblées.

En effet, répartie entre plusieurs missions budgétaires - principalement les missions travail et emploi et outre-mer - cette compensation se révèle, année après année, sous-évaluée.

Pour 2006, l'insuffisance constatée a été de près de 1 milliard d'euros. Pour 2007, elle devrait se situer, compte tenu des prévisions des régimes, **entre 1,1 milliard et 1,3 milliard d'euros.**

Dans ces conditions, les prévisions budgétaires pour 2008, quasiment identiques à celles de 2007, risquent, en dépit des mesures d'économie figurant dans les projets de loi de financement et de finances pour 2008, estimées à 500 millions d'euros, de ne pas permettre de faire face, en totalité, aux besoins financiers de la compensation.

En conséquence, les créances détenues à ce titre par les régimes de sécurité sociale sur l'Etat ne pourront que perdurer et la dette de l'Etat se « reconstituer ».

4. La compensation des allègements généraux de charges sociales

Si le Gouvernement a prévu une compensation à l'euro près en cas d'insuffisance des ressources versées à la sécurité sociale au titre de la compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, il n'a pas proposé de rétablir un dispositif similaire pour les cas d'insuffisance du panier fiscal lié aux allègements généraux dits Fillon, aussi bien pour l'exercice 2007 que pour l'exercice 2008, ainsi qu'en attestent les articles 5 du présent projet de loi de finances rectificative et 29 du projet de loi de finances pour 2008.

Une telle situation conduira votre commission à rester particulièrement vigilante pour que toute insuffisance constatée à ce titre soit bien compensée dans les meilleurs délais.

II. L'ABSENCE DE MESURES DESTINÉES À RÉSOUDRE DEUX QUESTIONS ESSENTIELLES

Si un collectif budgétaire ne peut être le lieu de résolution de questions financières de moyen terme en matière sociale, il n'en est pas moins un vecteur utilisable pour un certain nombre de sujets.

Ainsi, la reprise par l'Etat de la dette ancienne du Bapsa dans le cadre du présent texte ne doit pas occulter le problème singulièrement plus grave du traitement des déficits accumulés à ce jour par les différents régimes et caisses de la sécurité sociale, pour lequel aucun début de solution n'est encore apporté.

De même, en dépit des insuffisances budgétaires constatées, la question de la maîtrise des dépenses reste posée.

A. LE TRAITEMENT DES DÉFICITS ET DETTES CUMULÉS

1. Des montants considérables

Pour l'ensemble des régimes et des fonds, le besoin de financement nécessaire à la fin de 2007 peut être évalué à **30 milliards d'euros**.

Compte tenu des prévisions actuelles, les besoins de financement du régime général et des fonds de financement pourraient dépasser **40 milliards d'euros** à la fin de 2008.

A cet effet, **les plafonds d'emprunt** ont été sensiblement relevés pour 2008. Ils sont ainsi fixés à des montants record par l'article 24 du projet de loi : 36 milliards pour le régime général et 8,4 milliards pour le régime des exploitants agricoles.

Pour ce dernier régime, les déficits cumulés atteindront 5 milliards d'euros à la fin de 2007 et 7,7 milliards d'euros à la fin de 2008.

2. Une situation sans issue

Pour faire face à ces montants considérables, aucune solution n'est à ce stade envisagée.

En effet, grâce à la sagesse du législateur organique, le recours à la Cades, solution maintes fois utilisée par le passé, n'est plus possible sans conditions. L'article 20 de la loi organique du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a en effet interdit tout nouveau recours à la Cades sans qu'il soit accompagné des ressources permettant d'assumer les dépenses supplémentaires correspondantes. Cette mesure veut légitimement éviter le transfert de nouvelles dettes de la sécurité sociale sur les générations futures.

Les dettes sociales reprises par la Cades, depuis sa création, atteignent un total de **107,6 milliards** à la fin de 2007. A la même date, le montant restant à amortir s'élève à 72,9 milliards d'euros. Ce montant ne pourra désormais plus être accru sans une recette supplémentaire pour la Cades.

Pour régler le problème des déficits actuels, votre commission rappelle qu'elle estime indispensable que l'on élabore rapidement un **plan d'apurement de la dette**. Il n'est en effet pas admissible de laisser le problème en suspens.

Selon les calculs de la Meess, pour transférer à la Cades 30 milliards d'euros de déficits, soit à peu près le montant qui sera constaté à la fin de 2007, il faudra trouver une recette équivalente à 0,2 point de CRDS.

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES

Notre système de protection sociale est aujourd'hui arrivé à la croisée des chemins.

1. Les réformes déjà engagées

Trois réformes fondamentales ont été menées à bien au cours des dernières années :

- la réforme des **retraites** avec la loi du 21 août 2003 ;
- la réforme de l'**assurance maladie** avec la loi du 13 août 2004 ;
- la réforme du **cadre organique** avec la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005.

Chacune de ces réformes a fait évoluer les choses et produit des résultats significatifs et indéniables.

Elles ont permis, pour la vieillesse, de lancer un processus de réforme inscrit dans une perspective pluriannuelle avec l'organisation de rendez-vous réguliers et une meilleure prise de conscience des difficultés de l'équilibre par nos concitoyens. Pour la maladie, la maîtrise médicalisée des dépenses est devenue une priorité, avec une contribution attendue de chacun des acteurs, par exemple à travers le parcours de soins ou l'instauration de la tarification à l'activité à l'hôpital.

Toutefois, compte tenu de la situation actuelle, de nouvelles évolutions apparaissent d'ores et déjà indispensables.

2. La nécessaire poursuite des réformes

L'une de ces réformes est annoncée et certaine : celle du **rendez-vous de 2008 sur les retraites**.

Les étapes préparatoires prévues pour ce rendez-vous sont actuellement mises en œuvre, notamment au sein du conseil d'orientation des retraites (Cor).

Par ailleurs, le Gouvernement a engagé la réforme des régimes spéciaux dont votre assemblée a débattu le 2 octobre dernier.

D'autres réformes apparaissent inévitables, dans le domaine de la santé. Certaines sont d'ores et déjà programmées ou à l'étude : **la création d'agences régionales de santé, la réforme des hôpitaux, la détermination d'un meilleur partage entre régimes de base et régimes complémentaires**, autant de chantiers ouverts par le Président de la République au cours des derniers mois. Ils devraient aboutir chacun à des propositions et pistes de réforme dans le courant du premier semestre 2008.

Votre commission a bien l'intention d'être active sur ces débats car l'avenir de la sécurité sociale dépend des solutions qui pourront leur être apportées. La Mecss contribuera aussi, grâce à des travaux approfondis, au traitement de ces questions.

En tout état de cause, votre commission estime indispensable d'aborder ces sujets à travers **une approche globale** reposant sur les principes suivants :

- d'abord, **fixer le champ de la protection sociale obligatoire** : c'est d'ailleurs précisément l'objet du chantier présidentiel sur le financement de la santé lancé au mois de septembre dernier pour le premier semestre 2008 ; cette réflexion devra notamment inclure le partage entre dépenses obligatoires à la charge des régimes de base, parfois dénommées « panier de soins », et dépenses à la charge des assurances complémentaires. Ce que la sécurité sociale prend en charge devra être régulièrement actualisé, le plus important étant que la prise en charge se fasse dans des conditions efficaces en termes de santé publique et efficaces tant sur le plan de la santé que d'un point de vue économique ;

- puis déterminer un mode de financement de la protection sociale **soutenable à long terme**. Sur ce point, plusieurs interlocuteurs de la Mecss ont souligné l'insuffisance du débat - et singulièrement du débat parlementaire ;

- enfin s'assurer que **le principe d'équilibre** est acquis, y compris l'équilibre intergénérationnel, ce qui suppose en particulier de provisionner les retraites en s'assurant, par exemple, de l'alimentation du fonds de réserve des retraites (FRR) et d'équilibrer la branche maladie.

III. LES PROPOSITIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

La commission des affaires sociales a limité son avis aux seules dispositions du collectif touchant directement aux finances sociales.

De la même manière, elle concentre ses propositions sur deux sujets ponctuels qui lui paraissent pouvoir trouver dès à présent une solution.

A. RÉAFFECTER À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES SOMMES INDÛMENT PRÉLEVÉES PAR L'ÉTAT

L'Etat prélève actuellement 3,6 % et 0,5 % des sommes dues au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine en contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur.

Du fait des hausses successives de la CSG, de la création de la CRDS et de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, le montant du prélèvement de l'Etat a été multiplié par dix entre 1991 et 2006.

Il atteint aujourd'hui 260 millions d'euros par an, pour un montant total de 6,4 milliards d'euros de contributions sociales. Cela représente l'équivalent de 25 % du budget de la branche recouvrement qui encaisse pourtant plus de 200 milliards d'euros de cotisations.

Cette ponction sur les ressources de la sécurité sociale apparaît d'autant plus injustifiée que le nombre d'avis d'imposition à gérer a progressé de façon nettement moindre - de l'ordre de 3 % par an - et que l'administration fiscale a effectué depuis 1991 des gains de productivité importants grâce à la modernisation des procédures et, en particulier dernièrement, avec la télédéclaration.

Par ailleurs, compte tenu du taux de recouvrement de l'administration fiscale - supérieur à 98 % - et de l'absence de dégrèvements en matière de contributions sociales (à la différence des impôts locaux et de l'impôt sur le revenu), ce prélèvement global de 4,1 % procure un avantage important à l'Etat qui peut être évalué, au minimum, à 100 millions d'euros.

La commission propose donc de réduire le taux de ce prélèvement, en le faisant passer de 3,6 % à 2,8 %, avec le souci, dans un premier temps, de ne pénaliser ni l'Etat ni la sécurité sociale. Cela conduirait à affecter dès à présent une recette supplémentaire de 50 millions d'euros à la sécurité sociale.

B. RÉCAPITULER LES AIDES PUBLIQUES CONCOURANT À LA POLITIQUE DE LA FAMILLE

Le dernier rapport de la Mecss a mis en évidence l'éclatement des différentes composantes de la politique de la famille entre les dépenses assumées par la branche famille de la sécurité sociale, par la branche maladie au titre de l'assurance maternité et celles financées par le budget de l'Etat (dépenses budgétaires, dépenses fiscales et quotient familial).

Or cette dispersion nuit à une approche globale et cohérente du secteur. C'est pourquoi il est apparu nécessaire que le Parlement puisse disposer d'un document de synthèse sur l'ensemble de ces aides.

La commission propose donc que soit élaboré **un document annuel récapitulant l'ensemble des dépenses et aides publiques concourant à la politique de la famille**, sur une base proche de ce qu'a tenté de faire cette année la Cour des comptes dans son rapport de septembre sur la sécurité sociale, en analysant de façon globale les aides publiques à la famille. Ce document pourrait être annexé simultanément au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

EXAMEN DES ARTICLES

Article 5

Financement des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale

Objet : Cet article a pour objet de majorer les recettes fiscales affectées par l'Etat au financement de la compensation des allègements généraux de cotisations patronales de sécurité sociale.

I - Le dispositif proposé

Comme le Gouvernement s'y était engagé à plusieurs reprises au cours des derniers mois et encore récemment à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008, le présent article vise à réévaluer les recettes fiscales affectées par l'Etat aux organismes de sécurité sociale au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales.

En effet, le « panier » de recettes fiscales transférées en 2005 à la sécurité sociale pour compenser les allègements généraux n'est pas suffisant pour financer cette compensation en 2007. Le dérapage pourrait atteindre près de 900 millions d'euros. Il est pour l'essentiel la conséquence de l'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2006 qui a prévu la prise en compte des heures rémunérées et non des heures effectives dans le calcul des exonérations, ce qui a élargi considérablement l'assiette de celles-ci.

Certes, l'article premier de la loi Tepas de l'été dernier (loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat) a en partie vidé de son contenu cette disposition à compter du 1^{er} octobre 2007, mais elle a pesé sur les trois premiers trimestres de l'année. En outre, l'article 12 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 est revenu sur la loi Tepas en excluant les temps de pause, d'habillage et de déshabillage de l'assiette.

Ainsi, compte tenu de l'ensemble de ces éléments, **l'insuffisance du rendement du panier fiscal pour 2007 est estimée à 900 millions d'euros.**

S'y ajoute le coût de la mesure de neutralisation des heures supplémentaires dans la formule de calcul des allègements généraux de cotisations patronales qui représente 1 milliard d'euros en année pleine et environ **100 millions d'euros** pour les derniers mois de 2007.

C'est pourquoi, le présent article prévoit de majorer le panier fiscal de **1 milliard d'euros.**

Pour ce faire, il prévoit d'attribuer aux organismes de sécurité sociale les fractions des droits tabacs et de la taxe sur les salaires qui étaient encore affectées à l'Etat.

Le **paragraphe I** propose à cet effet une nouvelle rédaction de l'article 61 de la loi de finances pour 2005 qui a organisé la répartition des sommes perçues au titre des droits de consommation sur les tabacs. Ainsi, pour l'année 2007, cette répartition se fera de la façon suivante :

Répartition du droit de consommation sur les tabacs en 2007

	En %	En millions d'euros
Ffipsa	52,36	4 948
Cnam	30,00	2 835
Budget général	-	-
Fonds CMU-c	4,34	410
Fnal	1,48	140
Fcaata	0,31	29
Caisses de sécurité sociale (compensation allègements généraux)	8,61	813
Régime général (frais financiers)	1,69	160
Fup	1,21	114
Total	100,00	9 450

Cette nouvelle répartition des droits tabacs doit permettre **le transfert d'une fraction supplémentaire de 5,22 % de ces droits, soit 490 millions d'euros,** aux organismes de sécurité sociale.

Dans le cadre de cette répartition, il est prévu d'affecter 1,21 % des droits tabacs au fonds unique de péréquation (Fup), organisme intervenant dans le financement de la formation professionnelle. Dès lors, le **paragraphe II** supprime l'application, en 2007, du premier alinéa du I de l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 2006 qui prévoit que le budget général verse 114 millions d'euros au Fup.

Le **paragraphe III** dispose que les sommes perçues en 2007 au titre de la taxe sur les salaires, nettes des frais d'assiette et de recouvrement, sont

affectées aux caisses et régimes de sécurité sociale. Cela signifie que la totalité du produit de la taxe sur les salaires sera affecté en 2007 aux organismes de sécurité sociale, au lieu de 95 % précédemment. Le budget de l'Etat se prive donc de **530 millions d'euros** au profit de la sécurité sociale. Cette affectation totale doit d'ailleurs se prolonger en 2008, en application de l'article 29 du projet de loi de finances pour 2008.

Au total, le panier de recettes fiscales affectées à la sécurité sociale représentera un transfert de ressources de **21,6 milliards d'euros en 2007**.

Sa composition détaillée figure dans le tableau ci-après qui fournit également des éléments de comparaison avec 2006 et 2008 (données du projet de loi de finances) :

Recettes affectées en compensation des allègements généraux de cotisations sociales

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008
Taxes primes d'assurance automobile	982	982	978
Droit de circulation vins, cidres, etc.	119	113	110
Droit de consommation produits intermédiaires	119	105	105
Droit de consommation alcools	1 954	1 990	2 020
Droits bières et boissons non alcoolisées	396	385	385
TVA brute sur produits pharmaceutiques	2 927	3 115	3 333
TVA brute sur tabacs	2 928	3 041	2 959
Taxe sur les salaires ¹	9 567	10 442	10 929
Contributions patronales prévoyance complémentaire	609	639	664
Droits de consommation tabacs ¹	-	809	939
Droit de licence débitants de tabacs ²	-	-	300
Total	19 601	21 621	22 722

¹ Pour 2007 : majoration de l'affectation proposée au présent article. Pour 2008 : majoration de l'affectation proposée à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2008.

² Affectation proposée à l'article 29 du projet de loi de finances pour 2008.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination lié au report de l'entrée en vigueur de la partie législative du nouveau code du travail.

III - La position de votre commission

Votre commission se félicite que le Gouvernement ait, grâce à cet article, décidé de couvrir la totalité du « trou » apparu cette année dans la compensation des allègements généraux de cotisations patronales.

Elle constate aussi que, pour 2007, l'intégralité de la taxe sur les salaires et la plus grande partie des droits sur les tabacs seront attribuées à la sécurité sociale, les fractions de ces taxes revenant aujourd'hui à l'Etat disparaissant. Une telle mesure est facteur de plus grande lisibilité et s'inscrit dans le souhait, encore récemment exprimé par la Mecss, d'une plus grande clarté dans les ressources affectées au financement de la protection sociale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 6

**Financement des exonérations de cotisations sociales
sur les heures supplémentaires**

Objet : Cet article prévoit la compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes dues aux réductions de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires prévues par la loi Tepas.

I - Le dispositif proposé

Conformément aux engagements pris par le Gouvernement au moment de l'examen de la loi Tepas, le présent article procède à la compensation aux organismes de sécurité sociale des pertes de recettes liées à la réduction des cotisations et des contributions sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires, telle que prévue par cette loi.

Cette compensation intervient pour la seule fin de l'année 2007 puisque les exonérations de la loi Tepas sont entrées en vigueur le 1^{er} octobre dernier. Pour l'année 2008, l'article 28 du projet de loi de finances pour 2008 assure la compensation, pour un montant total de plus de 4,1 milliards d'euros.

A cet effet, le **paragraphe I** prévoit l'affectation aux caisses et régimes de sécurité sociale d'une fraction égale à **22,38 % de la taxe sur les véhicules de société, soit environ 270 millions d'euros**. L'Etat continuerait à percevoir le solde du produit de cette taxe en 2007, soit plus de 940 millions d'euros.

Le **paragraphe II** précise les modalités de la compensation aux différents régimes et caisses. Ceux-ci bénéficieront chacun d'une quote-part fixée par arrêté des ministres chargés du budget et de la sécurité sociale, au prorata de leur part relative dans la perte de recettes résultant des mesures d'allègement de cotisations.

Les organismes concernés sont énumérés au 1 du III de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale. Ce sont : la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés, la caisse nationale d'allocations familiales, la caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés, la caisse centrale de la mutualité sociale agricole, l'établissement national des invalides de la marine, la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires, la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines, les régimes de sécurité sociale d'entreprise de la SNCF et de la RATP.

L'Acof est chargée de centraliser le produit de la taxe et d'effectuer la répartition ainsi définie.

En outre, un arrêté des ministres chargés du budget, de la sécurité sociale et de l'agriculture adaptera les règles comptables prises en application de l'article L. 114-5 du code de la sécurité sociale pour le rattachement de la taxe. Il s'agira notamment de préciser, dans le plan comptable des organismes

de sécurité sociale, que les recettes visées par le présent article doivent être comptabilisées en charges à recevoir et non en produits de l'exercice, pour celles d'entre elles qui, relatives aux salaires du mois de décembre, donnent lieu à un versement en trésorerie en janvier de l'année suivante.

Le **paragraphe III** pose le principe d'une **compensation « à l'euro près »** : en cas d'écart constaté entre le produit de la taxe affectée et le montant définitif de la perte de recettes résultant des mesures de réduction des cotisations sociales découlant de l'article premier de la loi du 21 août 2007, cet écart fera l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte.

En conséquence, si les mesures relatives aux heures supplémentaires coûtent davantage que prévu, l'État devra compenser intégralement la perte de recettes aux organismes de sécurité sociale.

Le tableau ci-après fournit le détail des mesures de compensation prévues au titre des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires, en application de l'article premier de la loi Tepas, pour 2007 comme pour 2008, conformément au présent article et à l'article 28 du projet de loi de finances pour 2008.

**Compensation à la sécurité sociale des exonérations
de cotisations sociales sur les heures supplémentaires**

(en millions d'euros)

	2007		2008	
	Pourcentage affecté	Montant affecté	Pourcentage affecté	Montant affecté
Taxe sur les véhicules de société	22,38 %	273	50,57 %	622
Contribution sociale sur les bénéficiaires	-	-	100 %	1 405
TVA brute sur les producteurs d'alcools	-	-	100 %	2 098
Total	-	273	-	4 125

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

III - La position de votre commission

Votre commission se félicite, là encore, que le Gouvernement respecte ses engagements et que le mécanisme proposé comporte une compensation à l'euro près des pertes de ressources imposées aux organismes de sécurité sociale.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

Article 30

**Prise en charge par l'Etat de dettes vis-à-vis du fonds
de financement des prestations sociales agricoles**

Objet : Cet article prévoit la reprise par l'Etat du reliquat de dette constaté au bilan de sortie du Bapsa, soit 620 millions d'euros dus au Ffipsa depuis le 1^{er} janvier 2005.

I - Le dispositif proposé

Le présent article vise à apurer la dette qualifiée de « *reliquat du résultat déficitaire constaté au bilan de sortie du compte de gestion du budget annexe des prestations sociales agricoles au 31 décembre 2004* ». Son montant est fixé à 618,7 millions d'euros, correspondant à la contraction de la dette restante de 661,6 millions d'euros héritée du Bapsa et d'une créance de l'Etat sur le Ffipsa de 43 millions d'euros au titre d'avances consenties à l'ancien budget annexe entre 1959 et 1970. Cela permettra au Ffipsa d'économiser environ 25 millions de frais financiers en 2008.

Techniquement, l'Etat réglera sa dette en devenant le cessionnaire des dettes du Ffipsa vis-à-vis des établissements bancaires auxquels le fonds est lié par une convention d'ouverture de crédit à court terme ; la substitution de débiteur libèrera le Ffipsa de sa dette de 618,7 millions d'euros, qui sera ainsi reprise par l'Etat. Ce dernier la remboursera au syndicat bancaire dans les jours qui suivront l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative pour 2007. En fonction de la date exacte du remboursement, cette opération aura un impact sur la charge de la dette de l'Etat en 2007 ou en 2008, pour un montant de l'ordre de 10 millions d'euros.

Cette opération présente les mêmes caractéristiques que la reprise de la première tranche de dette héritée du Bapsa (2,5 milliards d'euros), autorisée par l'article 117 de la loi de finances rectificative pour 2005.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision.

III - La position de votre commission

Votre commission ne peut qu'approuver cet apurement d'une dette du passé qu'elle réclame depuis 2005.

Ce transfert de la dette du Ffipsa s'inscrit en outre dans la démarche vertueuse engagée par le Gouvernement d'amélioration des liens entre l'Etat et la sécurité sociale, que votre commission a maintes fois appelée de ses vœux et à laquelle elle souscrit pleinement.

Néanmoins **la question du traitement des déficits cumulés du Ffipsa**, réapparus depuis sa création et dont le montant devrait atteindre 5 milliards d'euros à la fin de 2007 et approcher 7,7 milliards d'euros à la fin de 2008, demeure entière.

Seule est envisagée pour l'instant la préparation d'un schéma de financement devant assurer, pour l'avenir, la pérennité de la protection sociale des exploitants agricoles. Dans ce cadre, les pistes évoquées sont :

- une prise en charge de la branche vieillesse du régime par la solidarité nationale, ce qui signifie soit une prise en charge directement par l'Etat, conformément aux dispositions de l'article L. 731-4 du code rural qui prévoit l'obligation pour l'Etat d'équilibrer le Ffipsa, le cas échéant par une dotation budgétaire, soit le recours à de nouvelles recettes spécifiquement affectées au fonds ;

- le retour à l'équilibre de la branche maladie du régime, par exemple par un adossement au régime général ou par la création d'une structure commune regroupant la MSA, le RSI et le régime général.

Dans tous les cas, il est prévu de respecter et préserver les « spécificités » du monde agricole.

Votre commission souhaite vivement que l'année 2008 permette de trouver une solution effectivement pérenne pour le financement du régime de protection sociale agricole.

Elle vous propose d'adopter cet article sans modification.

*Article additionnel après l'article 45
(art. 1641 du code général des impôts)*

**Prélèvement de l'Etat au titre des contributions sociales
sur les revenus du patrimoine**

Objet : Cet article additionnel a pour objet de ramener de 3,6 % à 2,8 % le taux du prélèvement de l'Etat sur les sommes dues au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine.

L'Etat prélève actuellement 3,6 % et 0,5 % des sommes dues au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine en contrepartie des frais d'assiette, de recouvrement, de dégrèvement et de non-valeur.

Du fait des hausses successives du taux de la CSG et de la création de la CRDS ainsi que de la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie, le montant de ce prélèvement a été multiplié par dix de 1991 à 2005. Il atteint aujourd'hui 260 millions d'euros par an, pour un montant total de 6,4 milliards d'euros de contributions sociales, c'est-à-dire 25 % du budget de la branche recouvrement qui encaisse pourtant plus de 200 milliards d'euros de cotisations.

Cette ponction sur les ressources de la sécurité sociale est d'autant plus injustifiée que le nombre d'avis d'imposition à gérer a progressé de façon nettement moindre (de l'ordre de 3 % par an) et que l'administration fiscale a effectué depuis 1991 des gains de productivité importants grâce à la modernisation des procédures et, en particulier dernièrement, avec la télédéclaration.

Par ailleurs, compte tenu du taux de recouvrement de l'administration fiscale - supérieur à 98 % - et de l'absence de dégrèvements en matière de contributions sociales (à la différence des impôts locaux et de l'impôt sur le revenu), ce prélèvement global de 4,1 % procure un avantage important à l'Etat qui peut être évalué, au minimum, à **100 millions d'euros**.

Cet article additionnel propose donc de réduire le taux du prélèvement figurant à l'article 1641 du code général des impôts, en le faisant passer de 3,6 % à 2,8 %, avec le souci, dans un premier temps, de ne pénaliser ni l'Etat ni la sécurité sociale, qui disposeraient chacun de 50 millions de recettes supplémentaires.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

Article additionnel après l'article 45
(art. L. 112-1 du code de l'action sociale et des familles)
**Rapport récapitulatif des dépenses publiques
concourant à la politique de la famille**

Objet : Cet article additionnel a pour objet d'instituer un rapport annuel récapitulatif de l'ensemble des dépenses publiques concourant à la politique de la famille qui serait annexé simultanément au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année.

La mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) a mis en évidence dans son dernier rapport¹, après d'autres², l'éclatement des différentes composantes de la politique de la famille entre les dépenses assumées par la branche famille de la sécurité sociale et celles financées par le budget de l'Etat (dépenses budgétaires, dépenses fiscales et quotient familial).

Cette dispersion constitue incontestablement un frein à une gestion sectorielle cohérente.

La Mecss, suivant l'avis de la quasi-totalité de ses interlocuteurs, a écarté la solution d'apparent bon sens qui aurait consisté à regrouper, au sein d'une même structure, l'ensemble de ces crédits. La budgétisation de la branche famille, en particulier, n'apparaît pas comme une bonne solution notamment parce que ses dépenses ont un caractère évaluatif alors que les dépenses de l'Etat ont en principe un caractère limitatif. Surtout, la budgétisation ferait perdre l'un des acquis les plus fondamentaux de la Lolfss³ de 2005, à savoir le vote concomitant de prévisions de recettes et d'objectifs de dépenses établis par branche et regroupés au sein d'un tableau d'équilibre, ce qui revient à un vote sur les soldes, permettant, le cas échéant, de fixer un objectif de retour progressif à l'équilibre en cas de déficit.

Un consensus s'est dégagé, en revanche, pour que le Parlement dispose d'un document de synthèse regroupant l'ensemble des financements publics concourant à la politique de la famille, y compris d'ailleurs ceux provenant des collectivités territoriales. L'enjeu est de donner aux assemblées les instruments d'une vision consolidée et d'un pilotage coordonné de ce champ d'action.

¹ Cf. « Protection sociale : trouver la ressource juste, promouvoir les bons usages » - rapport d'information n° 66 (2007-2008) fait par Alain Vasselle - pp. 51-52.

² Lire aussi notamment le rapport conjoint de l'inspection générale des finances et de l'inspection des affaires sociales sur l'articulation entre les finances de l'Etat et de la sécurité sociale (mars 2007) - p. 54.

³ Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale.

Les seuls instruments existant à ce jour sont des études ponctuelles, comme celle insérée par la Cour des comptes dans son dernier rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale¹.

Le « jaune », annexé au projet de loi de finances, dressant le bilan des relations financières entre l'Etat et la protection sociale, a une portée générale et ne peut pas remplir ce rôle.

L'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale récapitulant les programmes de qualité et d'efficience (PQE) « Famille » est largement centrée sur les financements provenant de la Cnaf et n'évoque que très partiellement certaines dépenses fiscales à la charge du budget de l'Etat (celles relatives aux gardes d'enfants et aux emplois familiaux).

Certes, le premier alinéa de l'article L. 112-1 du code de l'action sociale et des familles, issu de la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille, dispose bien que « *le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport relatif à l'évolution d'indicateurs figurant sur une liste établie par décret afin d'évaluer les résultats de la politique familiale* ». En pratique, toutefois, cette disposition n'a jamais été mise en œuvre en l'absence de décret d'application. Au demeurant, on peut se demander si l'insertion d'une clause réglementaire n'avait pas précisément pour objet de rendre cet article inopérant.

Aussi votre commission vous propose-t-elle l'adoption d'un article additionnel prévoyant le dépôt annuel, par le Gouvernement, d'un rapport récapitulant les dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales, de la branche famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille. Ce rapport comporterait également une présentation consolidée de ces dépenses par catégories d'objectifs (compensation financière des charges de famille induites par la présence d'un enfant au foyer, aide aux familles vulnérables, conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle, etc.). Il évaluerait aussi l'impact et la cohérence d'ensemble des financements apportés par les différents contributeurs, élément qui fait aujourd'hui défaut dans les instruments d'évaluation dont disposent les assemblées.

Enfin, il conviendrait que ce rapport soit annexé conjointement au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année, dans la mesure où il regrouperait des données figurant dans les deux ensembles.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

¹ Septembre 2007 : « Les aides publiques aux familles » - Chapitre XI - pp. 329-367.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mercredi 12 décembre 2007** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'examen du rapport pour avis de **M. Alain Vasselle** sur le **projet de loi n° 119 (2007-2008)**, adopté par l'Assemblée nationale, de **finances rectificative pour 2007**.

M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis, a rappelé que parmi les propositions du dernier rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (Mecss) figure l'idée que la commission des affaires sociales se saisisse pour avis de la première partie des projets de loi de finances initiale ou des projets de loi de finances rectificative lorsque cela apparaît justifié. En effet, nombre de dispositions importantes relatives aux relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale sont inscrites en loi de finances et échappent donc à l'examen de la commission des affaires sociales. Une telle intervention sera symétrique à celle de la commission des finances qui examine pour avis le projet de loi de financement de la sécurité sociale. Le collectif pour 2007 comportant plusieurs mesures intéressant la commission des affaires sociales, il apparaît donc justifié que cette procédure soit mise en œuvre dans le cadre de l'examen de ce texte.

Le projet de loi de finances rectificative pour 2007 propose d'abord un certain nombre d'ouvertures de crédits sur des lignes de dépenses destinées à la sécurité sociale. Ainsi, l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH) voient leurs dotations progresser respectivement de 100 millions d'euros et de 68 millions d'euros, ce qui correspond approximativement aux besoins constatés. En revanche, pour l'aide médicale de l'Etat (AME), aucun crédit supplémentaire n'est inscrit au titre de 2007, au motif que des mesures de meilleure maîtrise des dépenses doivent prochainement entrer en vigueur. Toutefois, celles-ci ne sont pas encore opérationnelles et l'exécution budgétaire des années antérieures conduit à un certain scepticisme. La somme qui pourrait donc manquer à ce titre s'élève à environ 200 millions d'euros. Néanmoins, il convient de rappeler que cette dotation a été sensiblement revue à la hausse dans le budget pour 2008.

S'agissant de la compensation des exonérations de charges ciblées, répartie entre les crédits de différentes missions, notamment les missions emploi et outre-mer, il faut souligner que des insuffisances ont été régulièrement constatées, de l'ordre d'un milliard d'euros pour chacun des

exercices budgétaires 2005 et 2006. Pour 2007, les dotations initiales ont été à nouveau sous-évaluées et à ce stade, les sommes manquantes pour la sécurité sociale pourraient être d'environ 1,3 milliard d'euros, ce qui est loin d'être négligeable.

Le projet de collectif prévoit également la mise à niveau de la compensation des allègements généraux de charges sociales. Celle-ci est réalisée non par crédits budgétaires mais par l'affectation d'un certain nombre de taxes et recettes fiscales. Les articles 5 et 6 du collectif abondent les deux « paniers de recettes » correspondants : pour les allègements dits Fillon, le panier est majoré d'un milliard d'euros grâce à l'affectation, d'une part, de la fraction des droits tabacs, d'autre part, de la fraction de la taxe sur les salaires qui étaient encore affectées à l'Etat ; pour les exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, la compensation pour 2007 est effectuée par l'affectation d'une fraction du produit de la taxe sur les véhicules de société pour un montant de 270 millions d'euros. Dans les deux cas, les montants prévus paraissent conformes aux besoins. On ne devrait donc pas avoir de « reconstitution » de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de la compensation de ces allègements.

Enfin, l'article 30 du projet de collectif prévoit la reprise par l'Etat de 620 millions d'euros de dette vis-à-vis du Ffipsa. Il s'agit du reliquat de dette constaté dans le bilan de sortie du Bapsa au 31 décembre 2004. Cette mesure était attendue et respecte l'engagement pris par le ministre des comptes publics au mois de septembre. Toutefois, elle ne résout pas la question du déficit cumulé du Ffipsa qui atteindra 5 milliards d'euros à la fin de 2007 et 7,7 milliards à la fin de 2008.

Au total, le collectif budgétaire pour 2007 témoigne du réel souci du Gouvernement d'améliorer les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale, mais il conviendra de demeurer vigilant pour que les montants qui resteront à payer au titre de l'exercice 2007 soient bien régularisés dès le début de l'exécution 2008. Il ne faudrait pas en effet qu'une dette de l'Etat envers la sécurité sociale se reconstitue ni que les finances sociales redeviennent, comme la commission l'a maintes fois dénoncé, la variable d'ajustement du budget de l'Etat.

***M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis,** a ensuite présenté deux amendements portant articles additionnels. Le premier, issu d'une proposition du dernier rapport de la Mecss, vise à demander l'élaboration d'un document annuel récapitulant l'ensemble des dépenses publiques concourant à la politique de la famille. L'éclatement, entre le budget de l'Etat et la branche famille de la sécurité sociale, des différentes aides à la famille rend en effet difficile une approche globale et cohérente du secteur. Ce document pourrait être annexé simultanément chaque année au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale.*

Le second amendement vise à réduire le taux du prélèvement de l'Etat sur les sommes dues au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine. En effet, le montant de ce prélèvement a été considérablement accru au cours des quinze dernières années alors que le nombre d'avis d'imposition à gérer n'a que peu augmenté et que de nouvelles procédures ont permis d'importants gains de productivité. L'avantage procuré à l'Etat par ce prélèvement est d'au moins 100 millions d'euros et l'amendement propose de le réduire, dans un premier temps, à 50 millions d'euros, ce qui permettrait une recette supplémentaire de 50 millions pour la sécurité sociale.

***M. André Lardeux** a salué la constance et la vigilance de M. Alain Vasselle pour assurer la défense des comptes sociaux. Il a suggéré d'ajouter les dépenses de la branche maladie au titre de la maternité dans le document récapitulatif sur les aides et dépenses en matière de famille, afin d'en avoir une vision plus globale encore.*

***M. Guy Fischer** s'est félicité de ce que la commission affiche sa volonté d'être plus attentive sur les textes financiers. Il s'est déclaré en accord avec le constat d'une sous-dotation récurrente de l'AME mais il a fustigé la volonté du Gouvernement de réduire à tout prix le nombre des cas pris en charge en renforçant les règles d'accès à l'AME par des critères plus drastiques. Enfin, il a considéré normal que les recettes engrangées par l'Etat au titre des contributions sociales sur les revenus du patrimoine soient affectées à la sécurité sociale.*

***M. François Autain** a fait valoir la nécessité de revoir chaque année les recettes affectées à la compensation des allègements Fillon, en fonction du montant constaté des exonérations. Sur l'AME, il a estimé que les dépenses devraient avant tout servir à régler une question de santé publique et non être perçues comme un problème lié à la présence d'étrangers sur le territoire.*

***M. Jean-Pierre Michel** a estimé très intéressant et important que la commission des affaires sociales fasse connaître sa position sur un certain nombre de textes face à la commission des finances. Il a également considéré que l'amendement relatif à la récapitulation des aides à la famille pourrait présenter une meilleure lisibilité des dépenses en matière familiale.*

La commission a ensuite adopté les deux amendements** présentés par M. Alain Vasselle en prenant en compte la proposition complémentaire de M. André Lardeux sur la présentation des dépenses consacrées à la famille, et **l'avis ainsi modifié.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45

Après l'article 45, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I. - A. Le 2 du I de l'article 1641 du code général des impôts est complété par un membre de phrase ainsi rédigé : « à l'exception des organismes de sécurité sociale soumis au contrôle de la Cour des comptes pour lesquels le taux mentionné au 1 est réduit à 2,8 % ».

B. Cette disposition s'applique aux impositions émises à partir du 1^{er} janvier 2008.

II. La perte de recettes pour l'Etat résultant du I est compensée à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 45

Après l'article 45, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

Le premier alinéa de l'article L. 112-1 du code de l'action sociale et des familles est ainsi rédigé :

« Le Gouvernement présente chaque année au Parlement un rapport récapitulant les dépenses de l'Etat, des collectivités territoriales, de la branche famille de la sécurité sociale et d'assurance maternité, ainsi que les dépenses fiscales et les allègements de cotisations et de contributions, concourant à la politique de la famille. Ce rapport comporte également une présentation consolidée de ces dépenses par catégories d'objectifs. Il évalue l'impact et la cohérence d'ensemble des financements apportés par les différents contributeurs. Il est annexé au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale de l'année. »