

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2012

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménie, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, MM. Jean-Noël Cardoux, Luc Carvounas, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mme Muguet Dini, MM. Guy Fischer, Michel Fontaine, Mme Samia Ghali, M. Bruno Gilles, Mmes Colette Giudicelli, Christiane Hummel, M. Jean-François Husson, Mme Christiane Kammermann, MM. Ronan Kerdraon, Georges Labazée, Jean-Claude Leroy, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Mme Michelle Meunier, M. Alain Néri, Mme Isabelle Pasquet, M. Louis Pinton, Mmes Gisèle Printz, Catherine Procaccia, MM. Henri de Raincourt, Gérard Roche, René-Paul Savary, Mme Patricia Schillinger, MM. René Teulade, François Vendasi, Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 234, 246 et T.A. 28

Sénat : 69 (2012-2013)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LE CAP PRÉVU EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES	9
A. UNE PROGRAMMATION SUR LA BASE DE CONVENTIONS MACRO-ÉCONOMIQUES QUI NE SONT PAS IRRÉALISTES.....	9
B. LES OBJECTIFS ET PROJECTIONS DU GOUVERNEMENT EN TERMES DE SOLDE EFFECTIF POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	12
1. <i>Après trois exercices en déficit, un redressement attendu</i>	12
2. <i>Un effort plus résolu que dans le programme de stabilité du précédent gouvernement</i>	14
3. <i>Une politique lisible de « croisement des courbes »</i>	15
4. <i>Une situation et une trajectoire très contrastées selon les catégories d'administrations de sécurité sociale</i>	16
5. <i>Au sein de la dépense sociale, un effort de maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie à la fois réaliste et ambitieux</i>	23
C. LA DETTE SOCIALE, UN POINT D'ATTENTION PARTICULIER.....	26
D. LES PROJECTIONS EN TERMES DE SOLDE STRUCTUREL POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	27
1. <i>Le point de départ de la programmation : des administrations de sécurité sociale en déficit structurel</i>	28
2. <i>Un effort structurel régulier en dépenses sur toute la période, concentré en recettes sur 2013</i>	29
II. LES RÈGLES DE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES	32
A. LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES	32
1. <i>La sécurisation des recettes issues des prélèvements obligatoires</i>	32
2. <i>L'affectation des surplus de recettes à la résorption du déficit</i>	33
3. <i>La limitation de la durée des niches fiscales et sociales</i>	33
4. <i>L'évaluation des niches fiscales et sociales</i>	34
B. LES MESURES RELATIVES AUX DÉPENSES	34
1. <i>La mise en réserve des dotations de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie</i>	34
2. <i>L'évaluation socio-économique des investissements hospitaliers</i>	36
TRAVAUX DE LA COMMISSION	41

Mesdames, Messieurs,

L'article 34 de la Constitution prévoit que les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques. Ces orientations présentent **deux caractéristiques** : elles concernent **l'ensemble des administrations publiques** (Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales : caractère consolidé des lois de programmation) et elles dessinent **une trajectoire fixe** (caractère non glissant des lois de programmation) sur une période donnée.

Lois de programmation, elles n'ont pas, en vertu de la Constitution, de portée juridique supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale. **La souveraineté du Parlement sur les choix budgétaires annuels est constitutionnellement garantie.**

Conformément au traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) dont la ratification a été autorisée par le Parlement, le projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit néanmoins les instruments et procédures susceptibles de garantir le respect des objectifs de moyen terme en matière de finances publiques. Le traité prévoit une **limite inférieure de déficit structurel de - 0,5 point de PIB** pour les Etats dont la dette est supérieure à 60 % du PIB, ce qui est le cas de la France.

A ce titre, pour permettre le respect des objectifs de moyen terme de la France, le projet de loi organique prévoit un enrichissement substantiel des lois de programmation pour ce qui concerne le **solde structurel des administrations**, une **vérification annuelle au cours de l'examen des projets de loi de finances des écarts** éventuels avec les soldes (effectif et structurel) fixés par la programmation pour l'ensemble des administrations publiques (Etat, sécurité sociale, collectivités territoriales) et **l'examen par un Haut Conseil indépendant de la trajectoire des finances publiques** par rapport aux objectifs à moyen terme. Le Gouvernement et le Parlement demeurent libres de prendre en considération ou non les correctifs éventuels à apporter par rapport aux engagements européens de la France.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoit un double cap conforme aux engagements européens du Président de la République : une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB en 2015, et à l'équilibre en 2016 et 2017.

En application de l'article 22 du Règlement du Sénat, votre commission des affaires sociales procède à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Elle se saisit donc systématiquement pour avis des projets de loi de programmation des finances publiques renvoyés au fond à la commission des finances. Il en a été ainsi du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 et de celui pour les années 2011 à 2014.

Les administrations de sécurité sociale représentaient en effet une dépense de 531,5 milliards d'euros en 2011, soit 26,6 % du PIB, dont 440,8 milliards d'euros au titre des régimes obligatoires de base, c'est-à-dire du champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale. En recettes, elles représentaient 519,1 milliards d'euros en 2011, soit 26 % du PIB en 2011. Les projections du Gouvernement soulignent une progression tendancielle de la part des recettes des administrations de sécurité sociale dans la richesse nationale : elle atteindrait 26,8 % du PIB en 2017.

Au total, les administrations de sécurité sociale représentent 46,5 % des dépenses publiques et 54,4 % des prélèvements obligatoires (chiffres 2011).

Trois ensembles de dispositions du projet de loi de programmation 2012-2017 concernent principalement votre commission des affaires sociales :

Articles 1^{er}, 2, 2 bis et 3

L'article 1^{er} propose l'approbation du rapport annexé qui présente les hypothèses macro-économiques et les **mesures sous-jacentes à la programmation des finances publiques**.

L'article 2 fixe la **trajectoire de moyen terme en termes de solde effectif et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques**, avec une décomposition du solde effectif entre les administrations publiques centrales, les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale.

L'article 2 bis, introduit lors de l'examen du projet de loi à l'Assemblée nationale, fixe l'**objectif d'effort structurel** pour l'ensemble des administrations publiques.

L'article 3 détermine les **objectifs de dépenses, de prélèvements obligatoires, de dette pour l'ensemble des administrations publiques**, de manière consolidée.

La compréhension des déterminants de cette trajectoire pour les finances sociales passe nécessairement par le rapprochement des éléments du projet de loi de programmation avec l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 décrivant les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses par branche des régimes obligatoires de base et du régime général pour les quatre années à venir.

Article 9

L'article 9 fixe l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'ensemble de la période de programmation.

Le détail par branche de l'objectif de dépenses est fourni, non dans le projet de loi de programmation, mais à l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

Articles 13, 14, 15, 16, 17 et 19 bis

Les articles précités déterminent des règles de bonne gouvernance en matière de finances publiques.

L'article 13 détermine une règle relative à l'évolution des recettes publiques en **encadrant les montants des mesures nouvelles** sur les prélèvements obligatoires.

L'article 14 prévoit une **affectation des éventuels surplus de prélèvements obligatoires** par rapport aux prévisions à la réduction du déficit public.

L'article 15 limite **la durée des niches fiscales et sociales**.

L'article 16 fixe le **principe d'une évaluation socio-économique préalable des investissements civils** financés par l'Etat, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire avec, au-delà d'un seuil, une contre-expertise indépendante.

L'article 17 prévoit **une évaluation chaque année de l'efficience et de l'efficacité des niches fiscales et sociales**.

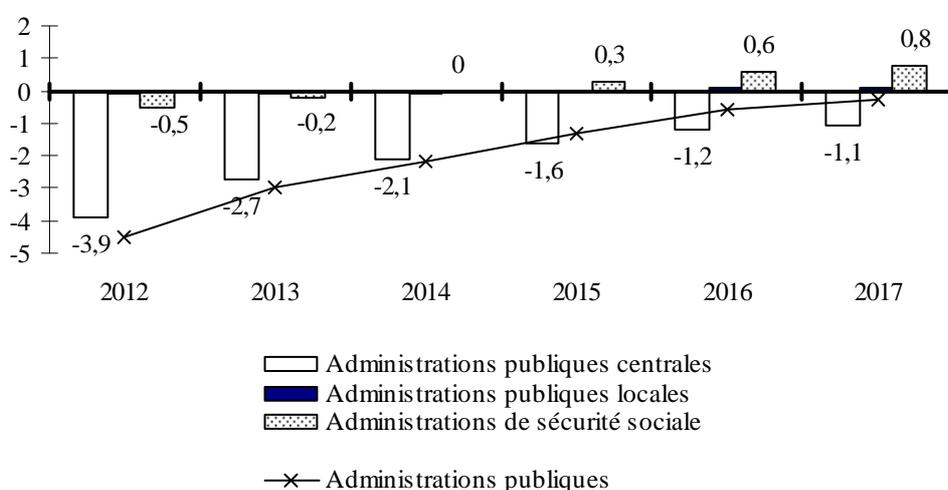
L'article 19 *bis*, ajouté à l'Assemblée nationale, détermine le **calendrier de présentation du coût des dépenses fiscales pour l'exercice clos**, l'exercice en cours et l'exercice à venir.

I. LE CAP PRÉVU EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES

Le cap prévu en matière de finances sociales s'inscrit dans la trajectoire globale des finances publiques. En termes de solde effectif, celui-ci s'établirait à - 3 % en 2013, - 2,2 % en 2014, - 1,3 % en 2015, - 0,6 % en 2016 et - 0,3 % en 2017. A l'issue de la période, seules les administrations publiques centrales (l'Etat et ses agences) ne seraient pas en excédent¹.

La trajectoire des finances publiques proposée par le projet de loi de programmation par catégorie d'administration 2013-2017

(en points de PIB)



Source : projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017

A. UNE PROGRAMMATION SUR LA BASE DE CONVENTIONS MACRO-ÉCONOMIQUES QUI NE SONT PAS IRRÉALISTES

La programmation des finances publiques 2012-2017 repose sur deux séries de paramètres macro-économiques.

La première série concerne l'exercice 2013 où le scénario du Gouvernement repose sur un exercice de prévision macro-économique.

La seconde série porte sur les exercices postérieurs de la programmation où les hypothèses sont par nature conventionnelles : peu d'instituts de conjoncture sont susceptibles de se hasarder à un exercice de prévision macro-économique précis sur la période 2014-2017.

¹ Il convient de garder en mémoire que, depuis 2011, l'ensemble FRR et Cades, a été transféré en comptabilité nationale du champ des administrations centrales au champ des administrations de sécurité sociale, avec une amélioration correspondante de leur solde.

Les hypothèses macro-économiques de la programmation 2012-2017

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Croissance du PIB en volume	0,3 %	0,8 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Croissance potentielle	1,3 %	1,4 %	1,5 %	1,5 %	1,6 %	1,6 %
Inflation	1,7 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Croissance du PIB en valeur	2,0 %	2,55 %	3,75 %	3,75 %	3,75 %	3,75 %
Evolution de la masse salariale privée	2,5 %	2,3 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %
Hypothèse d'évolution des recettes des administrations de sécurité sociale (périmètre courant)	3,5%	3,7%	3,7%	4,1%	3,8%	3,7%
Ondam tendanciel	4,1 %					

Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Pour ce qui concerne la prévision macro-économique au titre de 2013, votre rapporteur général renvoie utilement au rapport de votre commission des finances saisie au fond.

S'agissant des hypothèses conventionnelles de la période 2014-2017, deux variables intéressent principalement les finances sociales : la croissance du PIB en valeur et l'évolution de la masse salariale privée. Votre rapporteur général a procédé sur ces deux variables à une analyse de cohérence sur la base de « l'erreur manifeste d'appréciation ».

La convention prise par le Gouvernement dans le présent projet de loi de programmation au titre de **l'évolution du PIB en valeur** se décompose entre une croissance en volume de 2 % et une hypothèse d'inflation de 1,75 %. Cette convention est identique à celle du programme de stabilité et de croissance 2012-2016 (avril 2012), élaboré par le précédent gouvernement. Elle est significativement inférieure aux conventions qui avaient été adoptées pour les deux lois de programmation précédentes. L'hypothèse de croissance en volume avait alors été fixée à 2,5 %, bien au-delà des réalisations concrètes de la période 2010-2012. La convention actuelle est donc à tout le moins bien plus plausible que celle des exercices de programmation antérieurs.

**Comparaison des principales hypothèses macro-économiques
avec les précédentes lois de programmation**

	Loi de programmation 2009-2012	Loi de programmation 2011-2014	Projet de loi de programmation 2013-2017
Croissance du PIB en volume hors première année de programmation	2,5 %	2,5 %	2 %
Inflation hors première année de programmation	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Croissance de la masse salariale du secteur privé hors première année de programmation	4,6 %	4,5 %	4 %

Source : lois de programmation 2009-2012 et 2011-2014/annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Pour ce qui est de la **croissance de la masse salariale du secteur privé**, celle-ci comprend deux paramètres principaux (emploi et rémunérations). Elle est liée aux hypothèses de croissance et de taux de chômage. Elle constitue l'assiette prédominante des recettes des administrations de sécurité sociale (cotisations sociales, CSG sur les revenus d'activité, forfait social etc.). La convention retenue par le Gouvernement est de 4 % sur la période 2014-2017.

Ce choix peut susciter trois séries de remarques :

- la convention est assurément **beaucoup plus prudente que les hypothèses associées aux deux lois de programmation précédentes**, qui s'établissaient respectivement pour la période 2009-2012 à 4,6 % et pour la période 2011-2014 à 4,5 % ;

- elle est **proche du rythme annuel moyen de la masse salariale privée constaté entre 1998 et 2007 (+ 4,1 %)**, c'est-à-dire avant la crise. Le Gouvernement reconnaît néanmoins qu'elle suppose « *une croissance de la rémunération du travail salarié légèrement plus rapide que le PIB en valeur (4 % contre 3,75 %)* » ;

- les hypothèses de croissance de la masse salariale privée et des recettes des administrations de sécurité sociale apparaissent **globalement cohérentes entre elles**. Pour ce qui est de l'évolution des recettes en effet, celles-ci devraient évoluer, à périmètre courant, à un rythme légèrement supérieur à celui du PIB en valeur. Or l'on sait que l'élasticité globale des prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale au PIB a été de 1,1 en 2011, soit légèrement supérieure à 1¹. Elle varie entre 0,9 et 1,1 sur moyenne période.

¹ Rapport sur les prélèvements obligatoires pour 2013.

Sous le bénéfice de ces observations, les risques associés à la non-réalisation de l'hypothèse de masse salariale du secteur privé peuvent être évalués à environ 2,5 milliards d'euros de moins-values de cotisations sociales si la croissance de cet agrégat venait à être inférieure d'un point¹ aux objectifs du Gouvernement. Il faudrait y ajouter l'impact sur le produit de la CSG.

Enfin, le dernier paramètre macro-économique essentiel pour la programmation 2014-2017 est celui de la **croissance potentielle**. En effet, elle détermine désormais un objectif de solde structurel. Or le solde structurel se définit, en l'état, à l'article 1^{er} du projet de loi organique relatif à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, comme le solde corrigé des variations conjoncturelles². Il faut donc établir la variation conjoncturelle en référence à une trajectoire de croissance potentielle, qui est celle du « *niveau soutenable de l'économie sans tension sur les facteurs de production* ». Compte tenu des difficultés économiques actuelles, la croissance potentielle est exprimée à un niveau bas par le Gouvernement : 1,1 % en volume en 2011 avec un redressement progressif à 1,6 % en 2016.

B. LES OBJECTIFS ET PROJECTIONS DU GOUVERNEMENT EN TERMES DE SOLDE EFFECTIF POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

1. Après trois exercices en déficit, un redressement attendu

En 2011, pour le troisième exercice consécutif, les administrations de sécurité sociale se sont trouvées en déficit, après quatre années antérieures d'excédent. Si ces déficits s'expliquent en partie pour des motifs conjoncturels, ils trouvent essentiellement leur cause dans des raisons structurelles (cf. partie ci-après sur le déficit structurel), et notamment dans une insuffisance de recettes que le gouvernement de Jean-Marc Ayrault s'est efforcé de combler, d'abord dans la loi de finances rectificative du 16 août 2012, puis dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, actuellement en cours d'examen par les assemblées.

¹ *Le rapport des comptes de la sécurité sociale de septembre 2012 évalue l'impact d'une variation d'un point de la masse salariale privée sur le régime général à près de 2 milliards d'euros sans préciser si ce chiffre prend en compte les cotisations sociales et la CSG. Le chiffre de 2,5 milliards d'euros est issu de la direction générale du Trésor.*

² *Déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.*

Le déficit présenté par les administrations de sécurité sociale¹ (les régimes obligatoires de base de sécurité sociale, dont le régime général, fonds de solidarité vieillesse (FSV), les hôpitaux, les fonds divers, dont la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et le fonds de réserve des retraites (FRR), les régimes complémentaires, l'assurance chômage) a atteint en 2011 **0,6 point de PIB, soit 12,5 milliards d'euros.**

Ce déficit est à mettre en perspective :

- d'une part, avec le déficit total des administrations publiques en 2011 : 5,2 % du PIB, soit 103,6 milliards d'euros ;

- d'autre part, avec le montant total des dépenses d'administration de sécurité sociale, dont il représente de l'ordre de 2 %. Pour mémoire, le déficit des administrations publiques centrales² représente de l'ordre de 20 % de leurs dépenses et celui des administrations publiques locales de l'ordre de 0,4 %.

Les projections présentées par le Gouvernement dans l'annexe au projet de loi de programmation des finances publiques 2013-2017 font état d'un redressement attendu du solde des administrations de sécurité sociale très significatif sur la période de la programmation.

L'équilibre des comptes sociaux serait retrouvé dès 2014, avec un excédent de 0,8 point de PIB en 2017.

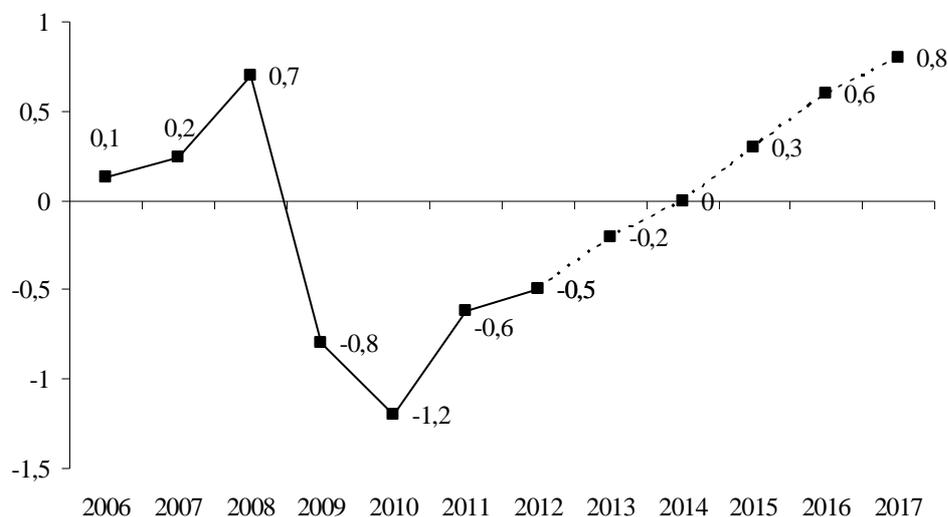
Un tel excédent n'est pas exceptionnel : l'exercice 2008 a ainsi révélé un excédent de 0,7 point de PIB. C'est bien au contraire le déficit des administrations de sécurité sociale qui constitue une anomalie grave, au moins pour sa partie structurelle, en faisant payer les prestations sociales d'aujourd'hui aux générations futures.

¹ Les administrations de sécurité sociale constituent une catégorie d'administration publique au sens de la comptabilité nationale et du Traité de Maastricht plus large que le champ couvert par le projet de loi de financement de sécurité sociale, soit les régimes obligatoires de base et le fonds de solidarité vieillesse.

² L'Etat et les organismes divers d'administration centrale, c'est-à-dire ses agences.

Evolution du solde des administrations de sécurité sociale depuis 2006 et projections du Gouvernement sur la période 2013-2017

(en points de PIB)



Source : rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2013, tome II et annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

2. Un effort plus résolu que dans le programme de stabilité du précédent gouvernement

Par rapport au programme de stabilité et de croissance adressé en avril 2012 par le précédent gouvernement, les objectifs du présent projet de loi de programmation des finances publiques apparaissent clairement plus ambitieux en termes de réduction du déficit des administrations de sécurité sociale pour les prochaines années, alors que le scénario macro-économique est, lui, plus raisonnable pour l'exercice 2013 (le programme de stabilité anticipait une croissance de 1,75 % en 2013) et identique (2 % de croissance) pour les exercices suivants.

Là où le précédent gouvernement prévoyait un déficit de 0,4 point de PIB en 2013, puis d'encore 0,1 point de PIB en 2014, la programmation de la nouvelle majorité vise un effort supplémentaire de 0,2 point de PIB en 2013 et de 0,1 point de PIB en 2014, par la remise en cause de « niches sociales » et la mobilisation de ressources justement réparties.

Comparaison des objectifs du programme de stabilité et de croissance d'avril 2012 avec le projet de loi de programmation 2013-2017 pour le solde des administrations de sécurité sociale

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programme de stabilité et de croissance (avril 2012)	- 0,5	- 0,4	- 0,1	0,3	0,6	-
Projet de loi de programmation 2013-2017	- 0,5	- 0,2	0	0,3	0,6	0,8

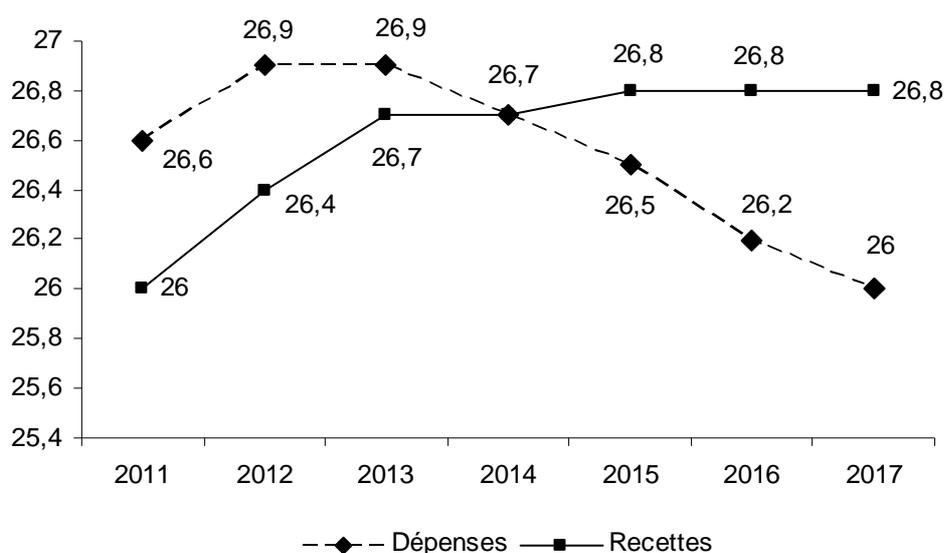
Source : programme de stabilité 2012-2016 du mois d'avril 2012 et annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

3. Une politique lisible de « croisement des courbes »

En matière de finances sociales, la politique voulue par le Gouvernement sur la programmation 2014-2017 apparaît clairement lisible sur la base du graphique ci-dessous. Elle est celle d'un **croisement des courbes**, matérialisé en recettes, dès l'exercice 2012, par une remise à niveau des prélèvements sociaux susceptible de couvrir de manière durable la dynamique de la protection sociale, et, en dépenses, par un rebasage, à hauteur des besoins en 2012 et 2013, avant d'engranger les bénéfices et les gains de productivité issus de la modération de l'Ondam sur la période 2014-2017.

Le « croisement des courbes » : évolution respective des recettes et des dépenses des administrations de sécurité sociale 2011-2017

(en points de PIB)



Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

On peut noter que la politique du Gouvernement n'est pas de poursuivre la hausse des prélèvements obligatoires affectés aux administrations de sécurité sociale au-delà de 2013. Les projections du Gouvernement ne comprennent aucune mesure nouvelle par rapport à celles inscrites au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013. Pour 2013, les mesures nouvelles liées au projet de loi de financement représentent 5 milliards d'euros.

4. Une situation et une trajectoire très contrastées selon les catégories d'administrations de sécurité sociale

La décomposition de la trajectoire du solde des administrations de sécurité sociale, selon les informations présentées par le Gouvernement, fait apparaître des situations très contrastées en fonction des catégories d'administrations de sécurité sociale.

La trajectoire de solde des administrations de sécurité sociale et la décomposition de l'effort respectif de chaque catégorie d'administration, selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde des administrations de sécurité sociale	-10,4	-4,8	0,7	6,4	12,9	18,8
Excédent fonds de réserve des retraites-Cades	+ 10,4	+ 11,1	+ 11,6	+ 12,3	+ 13,0	+ 13,5
Solde des administrations de sécurité sociale hors fonds de réserve des retraites et Cades	- 20,8	- 15,9	- 10,9	- 5,9	- 0,1	5,3
<i>Organismes obligatoires de base de sécurité sociale (champ du PLFSS)</i>	- 19,3	- 15,3	- 14,6	- 13,2	- 12,4	- 9,7
<i>Autres administrations de sécurité sociale (hors champ du PLFSS)¹</i>	- 1,5	- 0,6	+ 3,7	+ 7,3	+ 12,5	+ 15,0

Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017/annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

¹ Avec les réserves méthodologiques liées au fait que la soustraction faite prend en compte pour les administrations de sécurité sociale des chiffres consolidés en comptabilité nationale et pour les organismes obligatoires de base des chiffres en comptabilité budgétaire. Les hypothèses d'élasticité des recettes diffèrent aussi entre le projet de loi de programmation 2012-2017 et l'annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les régimes obligatoires de base représentent de l'ordre de 83 % des dépenses de sécurité sociale, mais l'explication du solde des administrations de sécurité sociale doit prendre en compte d'autres acteurs.

Trois catégories d'administrations sociales doivent être distinguées, avec une contribution au solde de la sécurité sociale de nature très différente :

- le fonds de réserve des retraites (FRR) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui constituent des organismes spécifiques sur le plan comptable tout d'abord ;

- les organismes obligatoires de base de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse ensuite, qui sont, comme le FRR et la Cades dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, et constituent le cœur de notre protection sociale ;

- enfin, les autres administrations, comme les assurances obligatoires complémentaires ou le régime d'assurance chômage, dont la gouvernance reste largement confiée aux partenaires sociaux.

a) Le fonds de réserve des retraites et la Caisse d'amortissement de la dette sociale

Premièrement, le fonds de réserve des retraites et la Cades doivent avoir, sur le plan comptable, en raison de leur objet même, un excédent structurel. Ils ne sont intégrés au champ des administrations de sécurité sociale que depuis les retraitements de comptabilité nationale opérés en 2011. Les deux organismes étaient précédemment rattachés aux administrations publiques centrales.

Selon le Gouvernement, dans l'annexe au projet de loi de programmation des finances publiques, l'excédent du fonds de réserve des retraites et de la Cades représenterait 10,4 milliards d'euros en 2012, et s'établirait en fin de période de programmation, en 2017, à 13,5 milliards d'euros. **Il réduit de moitié le déficit des administrations de sécurité sociale en 2012 et représenterait près des trois quarts de leur excédent en 2017.**

Pour ce qui concerne le fonds de réserve des retraites, celui-ci connaît aujourd'hui un excédent lié aux produits financiers réalisés sur les placements du fonds, la portée de cet excédent devant être mise en perspective, s'agissant d'un fonds destiné à financer des engagements futurs et les déficits prévisionnels des retraites. La valeur du fonds devrait par ailleurs s'amoinrir à proportion de ses versements annuels à la Cades (2,1 milliards d'euros).

En 2011, le résultat financier (produits financiers-charges financières) du FRR s'est établi à 369 millions d'euros, avec une prévision de 1 280 millions d'euros pour 2012. Le FRR avait enregistré des pertes les années précédentes (- 2 486 millions d'euros en 2008 ; - 78 millions d'euros en 2009). Sa contribution au solde des administrations de sécurité sociale dépend de l'évolution de la valeur de ses actifs, et donc de la tenue générale des marchés financiers et de la qualité de sa politique de placement. Votre rapporteur

général ne connaît pas les hypothèses pluriannuelles du Gouvernement pour l'évolution du solde du fonds de réserve des retraites à échéance de 2017. L'annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 relative au FRR fait valoir qu'un exercice de prévision au-delà du terme de l'année en cours apparaît peu pertinente. Il s'agit pourtant d'un exercice obligé dans le cadre de la présente programmation, au moins sur des bases conventionnelles.

La Cades est, elle, structurellement excédentaire. Ces excédents sont en effet destinés à financer la dette sociale passée et à permettre des remboursements en capital. Sur le plan comptable, elle enregistre en produits les recettes fiscales qui lui sont affectées (CSG, CRDS, prélèvement social sur les revenus du capital) et la contribution annuelle du FRR. Ses charges se composent de ses frais financiers (charge d'intérêt de la dette sociale) et de ses coûts de structure. Le résultat est donc mécaniquement excédentaire dès lors qu'il s'agit pour la caisse d'amortir la dette sociale¹. En 2012, le compte de résultat de la Cades présenterait un excédent de 12,1 milliards d'euros. Il serait de 12,4 milliards d'euros en 2013. Tendanciellement, ces ordres de grandeur devraient perdurer sur la période la programmation.

Au total, l'excédent consolidé (avec neutralisation du transfert financier du FRR vers la Cades) de l'ensemble FRR + Cades est mécaniquement important. L'annexe au projet de loi de programmation n'indique pas si les prévisions intègrent les déficits prévisionnels des branches vieillesse du régime général et du FSV dont la reprise a déjà été votée par le Parlement pour les échéances courant jusqu'à 2018, avec la charge d'intérêt afférente pour la Cades - ce qui devrait être le cas pour la parfaite sincérité du projet de loi², voire des reprises non encore votées par le Parlement, mais inéluctables, concernant les branches famille et maladie³ du régime général.

b) Les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Deuxièmement, pour ce qui concerne les organismes de base de la sécurité sociale, le présent projet de loi de programmation présente des objectifs de réduction des déficits ambitieux après les situations défavorables enregistrées en 2010 et 2011. Ces objectifs peuvent être approfondis à la lumière des précisions données dans l'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013.

¹ Le remboursement du capital n'est pas comptabilisé en charge en comptabilité nationale.

² Une telle reprise n'a pas d'impact sur les recettes, déjà votées et intégrées, mais elle en a une sur la charge d'intérêt, évidemment lissée dans le temps.

³ A loi organique inchangée, une telle reprise a un impact en recettes (nouvelle affectation de recettes) et sur la charge d'intérêt, elle aussi lissée dans le temps.

Décomposition de la trajectoire de solde des organismes obligatoires de base de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	- 5,5	- 5,1	- 4,3	- 3,2	-2,0	- 1,1
AT/MP	- 0,1	0,4	0,5	0,7	0,9	1,2
Famille	- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 2,1	- 1,8	- 1,3
Vieillesse	- 7,1	- 5,4	- 5,6	- 6,5	- 7,2	- 7,9
Total	- 15,2	- 12,7	- 11,9	- 11,1	- 10,1	- 9,1
<i>Fonds de solidarité vieillesse</i>	- 4,1	- 2,6	- 2,7	- 2,1	- 1,3	- 0,6
Total avec FSV	- 19,3	- 15,3	- 14,6	- 13,2	- 12,4	- 9,7

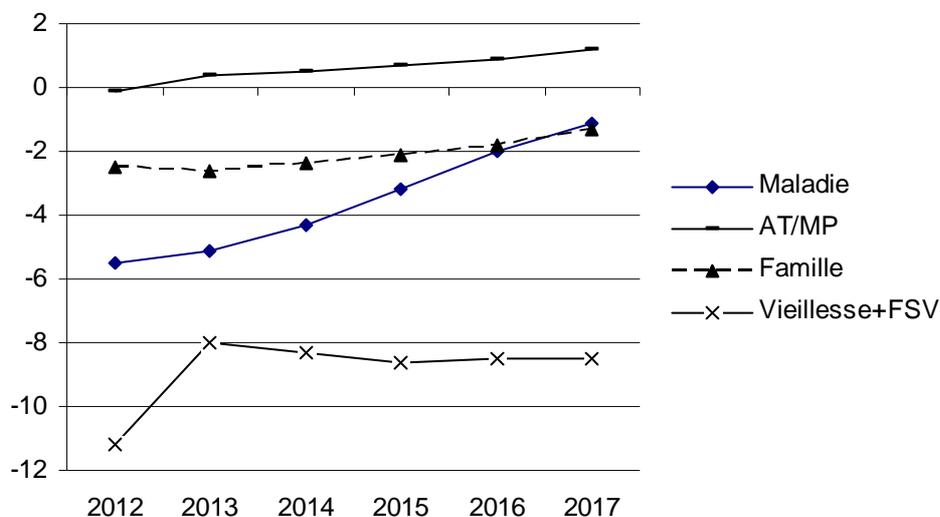
Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Le déficit des régimes obligatoires de base passerait de 15,2 milliards d'euros en 2012 à 9,1 milliards d'euros en 2017. **Les dépenses seraient couvertes à hauteur de 98,3 % par des recettes en 2017**, alors que ce pourcentage n'était que de 95,7 % en 2011 (96,7 % prévus en 2012 et 97,3 % en 2013). Le FSV connaîtrait, lui, une amélioration significative de sa situation financière, avec un déficit en fin de période de 0,6 milliard d'euros contre 4,1 milliards d'euros en 2012.

Les branches connaîtraient chacune des évolutions contrastées.

Evolution des soldes respectifs des branches maladie, AT-MP, famille, vieillesse et du FSV 2012-2017

(en milliards d'euros)



Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Pour ce qui concerne la branche maladie, la maîtrise de l'Ondam (cf. analyse des dépenses ci-après) conduirait à une amélioration significative du solde d'ici 2017, même si l'équilibre ne serait pas encore atteint. Le régime « accidents du travail-maladies professionnelles » serait en excédent à compter de 2013, avec une capacité à financer les déficits passés.

Pour ce qui concerne les branches famille et vieillesse, la situation demeurerait moins satisfaisante d'ici 2017, selon les chiffres présentés en annexe du projet de loi de programmation des finances publiques. Selon le Gouvernement, ces chiffres sont d'ailleurs à prendre avec précaution. L'annexe au projet de loi de programmation précise pour chacune de ces deux branches que « *les objectifs de dépenses fixés par la loi ont un caractère tendanciel* » et que, pour ces dépenses, « *le Gouvernement ne souhaite pas, dans le cadre de cette loi de programmation, préjuger de réformes qui requièrent une concertation préalable et un important travail législatif* ». On peut donc parler à ce stade davantage de tendances que d'objectifs.

Sous ces réserves, la branche famille enregistrerait un déficit tendanciel préoccupant de 2,6 milliards d'euros en 2013, de 2,4 milliards d'euros en 2014, avec ensuite un reflux attendu jusqu'à un déficit de 1,3 milliard d'euros en 2017.

Sans surprise, le déficit cumulé de la branche vieillesse et du fonds de solidarité vieillesse resterait à un niveau élevé jusqu'en 2017, avec un déficit global de 8,5 milliards d'euros en fin de période. Pour ce qui correspond au régime général et au fonds de solidarité vieillesse, ces déficits présentent cependant un caractère particulier : ils sont financés « par avance » en application de l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Cet article prévoit la reprise à compter de 2012 des déficits 2011 à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du FSV dans la limite de 10 milliards d'euros par an et de 62 milliards d'euros au total. En l'état actuel des projections du Gouvernement, même en tenant compte de l'absence de prévision au titre de l'exercice 2018, le besoin de financement de la période devrait rester en deçà du plafond.

**Financement des besoins de financement du régime général
d'assurance vieillesse et du FSV 2011-2018**

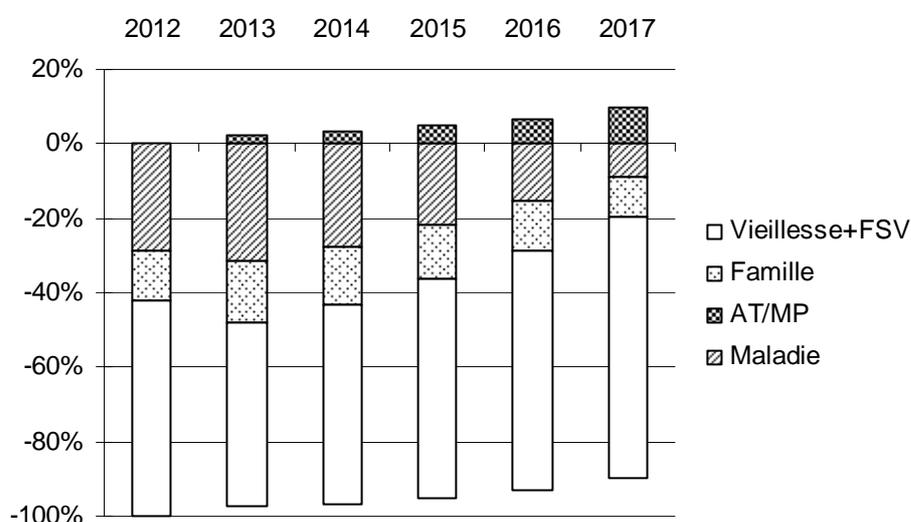
(en milliards d'euros)

	2011	2012 (p)	2013 (p)	2014 (p)	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	Total (manque 2018)
Déficit du régime général et du FSV	9,4	9,3	6,6	6,9	6,7	6,1	5,5	50,5

Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Au final, la structure du solde des administrations de sécurité sociale devrait fortement évoluer selon les projections du Gouvernement sur la période de la programmation. Le déficit de la branche maladie, qui représentait près de 30 % du déficit des organismes obligatoires de base de la sécurité sociale, n'en représenterait « plus » que de l'ordre de 10 % en 2017. **Le déficit de la branche vieillesse, qui constitue déjà la plus grosse part du déficit social (près de 60 %) resterait le déficit prédominant (plus de 70 %).** La part du déficit de la branche famille resterait stable.

Décomposition du solde effectif des administrations de sécurité sociale 2012-2017



Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

Au sein des régimes obligatoires de base, le solde du régime général observerait les mêmes inflexions, avec un retour aux excédents pour les accidents du travail et une très nette réduction du déficit du régime de l'assurance maladie. La question de la résorption des déséquilibres pour le régime général des branches famille et vieillesse reste posée sur le moyen et le long terme.

Décomposition de la trajectoire de solde du régime général de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	- 5,5	- 5,1	- 4,5	- 3,4	- 2,2	- 1,4
AT-MP	- 0,1	0,3	0,4	0,6	0,8	1,1
Famille	- 2,5	- 2,6	- 2,4	- 2,1	- 1,7	- 1,2
Vieillesse	- 5,2	- 4,0	- 4,2	- 4,6	- 4,8	- 4,9
Total	- 13,3	- 11,4	- 10,7	- 9,5	- 7,9	- 6,4

Source : annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

c) Les régimes complémentaires et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce : la « boîte noire » de la programmation

Troisièmement, les autres administrations de sécurité sociale, au titre desquelles figurent les régimes complémentaires et l'Unedic, et qui ne figurent pas dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale, apporteraient une contribution décisive à l'amélioration des soldes sociaux sur la période de programmation. **Ils se trouveraient en excédent, potentiellement, de 15 milliards d'euros en fin de période de programmation (2017)¹.**

L'analyse rétrospective du solde des administrations de sécurité sociale souligne que les composantes Unedic et régimes complémentaires se sont déjà trouvées en excédent, parfois important, dans le passé.

Evolution du solde des régimes d'indemnisations du chômage et des régimes complémentaires

(en milliards d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Régimes d'indemnisation du chômage	1,62	3,89	4,87	- 1,63	- 3,89	- 3,0
Régimes complémentaires	6,83	6,19	4,79	1,06	- 0,43	- 0,64

Source : rapport économique social et financier, tome II

Pour la période de programmation 2013-2017, le rapport annexé au projet de loi ne propose aucune projection sur ces régimes. **Il y a là une véritable « boîte noire » dans la programmation.**

Le régime d'indemnisation du chômage et les régimes complémentaires se trouvent aujourd'hui plutôt en situation déficitaire.

En ce qui concerne les régimes complémentaires, on doit ainsi avoir à l'esprit la **situation actuelle des régimes Agirc-Arrco** dont le résultat technique (pensions-cotisations, avant prélèvement dans les réserves financières) se serait établi à - 3,8 milliards d'euros en 2011. Les simulations actuelles réalisées par les régimes prévoient, avec les hypothèses macro-économiques des pouvoirs publics, un déficit technique de - 6,8 milliards d'euros, avant intervention de correctifs éventuels en 2017.

S'agissant de l'Unedic, compte tenu de la montée du chômage, son déficit serait estimé par l'organisme à - 2,6 milliards d'euros en 2012 et - 4,1 milliards d'euros en 2013, avec une montée de la dette correspondante. Le scénario macro-économique du Gouvernement conduit logiquement à une amélioration de la situation financière du régime d'indemnisation du

¹ A supposer que l'on puisse comparer les projections de la loi de programmation et celles de l'annexe B du PLFSS.

chômage : le taux de croissance (à l'exception de 2013) retenu sur la période est en effet supérieur au taux de croissance potentiel. Le rapport annexé est explicite sur ce point : « *le redressement de l'activité économique permettra par ailleurs une décrue en volume des dépenses de chômage* ». Pour autant, les hypothèses sous-jacentes à une amélioration très substantielle du solde de l'Unedic ne sont pas explicitées. Selon le Gouvernement, l'amélioration relative de la situation de l'UNEDIC conduirait à une amélioration de son solde de 15 milliards d'euros.

d) L'hypothèse d'élasticité des recettes, une variable clé pour « boucler » la programmation »

Selon les explications fournies à votre commission des affaires sociales, la trajectoire du projet de loi de programmation a été réalisée à partir d'une hypothèse d'élasticité globale des prélèvements obligatoires de 1. Cette hypothèse d'élasticité a été retenue pour chacun des sous-secteurs, y compris pour les administrations de sécurité sociale.

L'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 a retenu une méthode différente, conduisant à évaluer la tendance d'évolution des recettes, ligne à ligne. Ceci conduit à une hypothèse plus réaliste d'élasticité de 0,9.

De facto, le différentiel d'élasticité entre les hypothèses du projet de loi de programmation et celles associées au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 expliquerait l'amélioration du solde des administrations de sécurité sociale, en programmation 2012-2017, pour environ 9 milliards d'euros.

Il y a là une piste en termes de méthode, pour que l'ensemble des projections pluriannuelles du Gouvernement reposent sur des hypothèses cohérentes, avec des clés de passage nécessaires entre les raisonnements en comptabilité nationale des lois de programmation et ceux en comptabilité budgétaire des lois de financement de la sécurité sociale.

5. Au sein de la dépense sociale, un effort de maîtrise de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie à la fois réaliste et ambitieux

La programmation 2013-2017 repose sur l'hypothèse d'une modération de la dépense des administrations de sécurité sociale. Leur croissance serait limitée à 1,1 % en volume sur la période 2012-2017. **Sur moyenne période, l'évolution en volume des dépenses des administrations de sécurité sociale se sont établies à 2,25 %¹.**

¹ Rapport de notre ancienne collègue Nicole Bricq, au nom de la commission des finances du Sénat, sur le programme de stabilité 2012-2016 (avril 2012).

L'effort du Gouvernement en dépenses dans le champ des administrations de sécurité sociale est donc particulièrement substantiel. Si les enjeux liés aux dépenses des régimes d'assurance vieillesse ne peuvent pas être éludés, le Gouvernement met l'accent, en attendant les arbitrages sur les retraites, sur une modération de l'Ondam par rapport à une tendance spontanée évaluée à 4,1 %¹ en valeur, soit plus de 2,25 % en volume. L'importance de l'Ondam pour la maîtrise des dépenses d'administration de sécurité sociale tient à la fois au fort dynamisme des dépenses de santé et à la part qu'il occupe au sein de ses dépenses : plus de 30 % des dépenses d'administrations de sécurité sociale et près de 40 % pour les seuls régimes obligatoires de base, dans le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, l'impact d'une hausse d'un point dans le champ de l'Ondam représente 1,67 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes, dont 1,4 milliards d'euros pour le régime général.

Le projet de loi de programmation détermine un objectif pour l'Ondam en valeur d'ici 2017, correspondant à une progression en valeur de 2,7 % en 2013, 2,6 % en 2014, puis 2,5 % sur la période 2015-2017.

Les objectifs du Gouvernement constitueraient **des minimas historiques pour l'évolution de l'Ondam (avec un maximum atteint en 2002 de 7 %)**, y compris par rapport aux tendances annoncées pour 2012 (2,5 %, mais selon un mode de calcul moins rigoureux que celui du Gouvernement pour 2013 [cf. ci-dessous]). L'Ondam passerait ainsi en-dessous de la progression tendancielle des dépenses sociales. Les économies annoncées par rapport à la tendance de 4,1 % sont importantes, selon l'annexe au projet de loi de programmation. Pour une année donnée, l'écart entre la tendance et l'objectif moyen sur la période de 2013-2017 (2,6 %) représente une économie de 2,7 milliards d'euros. Mais, pour la trajectoire de dépense, les effets de l'inflexion se trouvent évidemment amplifiés avec un **gain en 2017, si les objectifs sont tenus, qui serait de l'ordre de 0,6 point de PIB.**

¹ Chiffres notamment de l'inspection générale des affaires sociales dans son rapport sur l'Ondam (2012).

**Economies prévues par le Gouvernement de l'évolution de l'Ondam
par rapport à une évolution tendancielle à 4,1 %**

(en milliards d'euros et en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Ondam en valeur, fixé par le projet de loi de programmation	170,8	175,4	180	184,5	189,1	193,8
Evolution de l'Ondam en scénario tendanciel (+ 4,1 %)	170,8	177,8	185,1	192,7	200,6	208,8
Economies par rapport à la tendance en valeur		2,4	5,1	8,2	11,5	15,0
Economies par rapport à la tendance en points de PIB		0,1	0,2	0,4	0,5	0,6

Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017/calculs de votre commission des affaires sociales

Les objectifs de l'Ondam retenus par le Gouvernement apparaissent moins sévères cependant pour les exercices 2013 et 2014 que ceux présentés dans le programme de stabilité 2012-2016, adressé par le précédent gouvernement, en avril 2012, à la Commission européenne.

Comparaison nominale de l'évolution de l'Ondam sur la période de programmation pluriannuelle : programme de stabilité vs projet de loi

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Programme de stabilité 2012-2016	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %	-
Projet de loi de programmation 2013-2017	2,5 %	2,7 %	2,6 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %

Source : programme de stabilité 2012-2016 et projet de loi de programmation 2012-2017

Il s'agit d'un **choix politique assumé par le Gouvernement et votre rapporteur général qui vise, d'une part, à ne plus accroître le reste à charge des patients et, d'autre part, à accompagner des « projets prioritaires de mise en sécurité et de restructuration-rationalisation »**. La rigueur du précédent gouvernement en ce qui concerne l'Ondam était par ailleurs toute relative. Le montant 2012 a été en réalité fixé, par rapport à la prévision de 2011 et non par rapport à la réalisation de 2011 (inférieure de 800 millions d'euros à la prévision). L'Ondam 2013 est, lui, en revanche fixé en référence à la réalisation estimée pour 2012, inférieure de 350 millions d'euros à la prévision. En retenant la méthode de calcul de l'Ondam 2013 pour l'appliquer à l'Ondam de 2012, on arrive, en réalité, non pas à un taux de 2,5 %, mais à un taux de 2,8 %.

Comparaison de l'évolution de l'Ondam sur la période de programmation pluriannuelle

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013
Ondam voté	167,1 ¹	171,1	175,4
Ondam réalisé	166,3	170,8	
Calcul progression Ondam 2012 par le précédent gouvernement : Ondam voté 2012/Ondam voté 2011		+ 2,5 %	
<i>Pour mémoire, calcul Ondam voté 2012/Ondam réalisé 2011 (méthode du Gouvernement pour 2013)</i>		+ 2,8 %	
Calcul progression Ondam 2013 par le Gouvernement : Ondam voté 2013/ONDAM réalisé 2012			+ 2,7 %
<i>Pour mémoire, calcul Ondam voté 2013/Ondam voté 2012 (méthode précédent gouvernement)</i>			+ 2,5 %

¹ La comparaison à périmètre constant a conduit à un rebasage de l'Ondam réalisé à 167 milliards d'euros pour le calcul du taux d'évolution.

Source : programme de stabilité 2012-2016 et projet de loi de programmation 2012-2017

C. LA DETTE SOCIALE, UN POINT D'ATTENTION PARTICULIER

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques ne comporte pas de précision sur une éventuelle reprise des déficits sociaux par la Cades pour ceux qui n'auraient pas fait l'objet des dispositions de l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 : déficits des branches famille et maladie du régime général à compter de 2012. Sur la période 2012-2017, les projections prévoient pourtant un déficit cumulé de ces deux branches de 34,6 milliards d'euros. Sur la base des estimations de la Cades, le montant total de capital à amortir avant son extinction envisagée vers 2024-2025 se monterait alors à un total, depuis l'origine de la caisse, de 295,6 milliards d'euros.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 ne prévoit pas de reprise de dette au titre de l'exercice 2012 pour les branches famille et maladie du régime général. Dès lors, votre rapporteur général a procédé, sur la base des hypothèses centrales de la Cades¹, à une estimation des besoins financiers de la caisse pour une reprise ultérieure de la dette sociale selon deux scénarios : reprise au fil de l'eau à compter de 2014 (avec une reprise en 2014 des déficits cumulés 2012-2013) et une reprise totale en 2018, en fin de période de programmation.

¹ Ces hypothèses centrales conduisent aujourd'hui à une extinction de la dette sociale dès 2024 et donc à un fort excédent en 2025 (hypothèse de croissance de la ressource CRDS+CSG de 3,5 % par an à compter de 2014 et de taux d'intérêt de 3,5 % jusqu'en 2017 ; 4 % à partir de 2017).

En cas de reprise des 34,6 milliards d'euros de dette sociale en 2018, les ressources annuelles nouvelles nécessaires pour amortir la dette sociale en 2024 seraient de l'ordre de 5 milliards d'euros pour une extinction dès 2024, soit l'équivalent de 0,3 point de CRDS, ou de 2,5 milliards d'euros, soit l'équivalent de 0,15 point de CRDS pour une extinction en 2025.¹

Dans l'hypothèse d'une reprise au fil de l'eau à compter de 2014 (avec reprise initiale des déficits 2012 et 2013 en 2014), le surcroît nécessaire de recettes nouvelles serait plus limité : de l'ordre de 3,5 milliards d'euros pour une extinction dès 2024, soit l'équivalent de 0,25 point de CRDS ou de l'ordre de 1,8 milliard d'euros par an pour une extinction en 2025, soit l'équivalent de 0,12 point de CRDS.

Il s'agirait là de mesures nouvelles en recettes, non intégrées dans le projet de loi de programmation. Ces mesures nouvelles auraient un impact sur la part des prélèvements obligatoires dans le PIB. L'effet serait réel, mais minime au regard des sommes concernées².

D. LES PROJECTIONS EN TERMES DE SOLDE STRUCTUREL POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

La principale novation du projet de loi de programmation 2012-2017 réside, conformément au traité budgétaire sur la stabilité, dans la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG), et dans la détermination d'un objectif budgétaire des administrations publiques exprimé en termes de **solde structurel**. L'intérêt d'un tel objectif structurel tient à la possibilité de **tenir compte des effets de la conjoncture**, en neutralisant les moins-values de recettes et d'augmentation de dépenses, par exemple sociales, causées par une croissance inférieure à la croissance potentielle de l'économie, mais aussi en écartant les effets d'aubaine budgétaire lorsque la croissance est supérieure à la croissance potentielle.

L'objectif du Gouvernement pour l'ensemble des administrations publiques est l'équilibre structurel des finances publiques. Celui-ci serait atteint en 2016, avec un respect de l'objectif de moyen terme fixé par le traité (- 0,5 %) dès 2015. Contrairement à ce qui est évoqué parfois, il ne s'agit pas en tant que tel d'une « **règle d'or** » : **une telle règle est une convention comptable visant à l'équilibre de la totalité ou d'une section d'un budget sans qu'il puisse être tenu compte des effets macro-économiques de la croissance.**

¹ Hypothèse d'une progression régulière de la CRDS de 3,5 % par an.

² Le PIB est estimé par le Gouvernement à 2 036 milliards d'euros en 2013. Un point de PIB équivaut donc à 20 milliards d'euros. 2 milliards d'euros représentent 0,1 point de PIB.

1. Le point de départ de la programmation : des administrations de sécurité sociale en déficit structurel

Selon l'annexe¹ du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, sur la base des calculs de la direction générale du Trésor, le creusement du déficit des administrations de sécurité sociale sur la période de la crise économique est très majoritairement dû à un creusement du déficit structurel. Ainsi, en 2009, la composante structurelle représentait 60 % du déficit des administrations de sécurité sociale. Pour 2010, cette part atteignait même 75 % ; et, **en 2011, le solde structurel représentait encore les deux tiers du déficit des administrations de sécurité sociale.**

L'amélioration enregistrée en 2012, avec une forte résorption du déficit structurel (- 0,1 point), est très largement due, outre à la maîtrise de l'Ondam, à l'affectation de nouvelles ressources à la sécurité sociale en loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Répartition du solde des administrations de sécurité sociale entre solde conjoncturel et solde structurel

(en points de PIB potentiel)

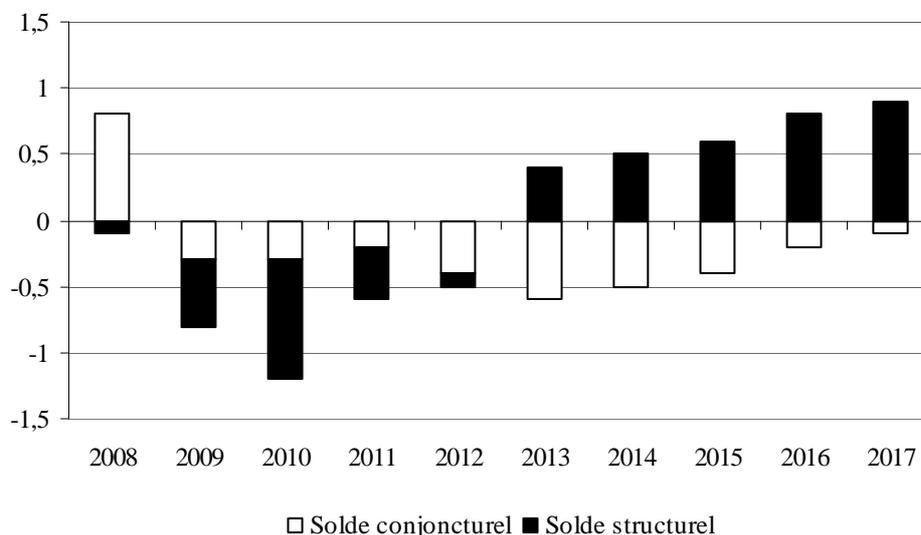
	2008	2009	2010	2011	2012
Solde conjoncturel	0,8	- 0,3	- 0,3	- 0,2	- 0,4
Solde structurel	- 0,1	- 0,5	- 0,9	- 0,4	- 0,1
	2013	2014	2015	2016	2017
Solde conjoncturel	- 0,6	- 0,5	- 0,4	- 0,2	- 0,1
Solde structurel	0,4	0,5	0,6	0,8	0,9

Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017/annexe 1 « financement » au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013

¹ Annexe 1. Programme de qualité et d'efficience « Financement ».

Evolution du solde des administrations de sécurité sociale (solde conjoncturel et solde structurel)

(en points de PIB potentiel)



Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Sur la période de programmation 2012-2017, l'amélioration du solde des administrations de sécurité sociale serait de 1,3 point, dont 1 point au titre du solde structurel et de 0,3 point en raison de l'amélioration conjoncturelle.

Les administrations de sécurité sociale se trouveraient en excédent structurel dès 2013, grâce, essentiellement, aux excédents importants et réguliers de la Cades (cf. supra).

Selon l'annexe du projet de loi de programmation, l'amélioration conjoncturelle du solde des administrations de sécurité sociale serait plus importante que celle du solde de l'Etat du fait du poids plus important de leurs recettes dans le PIB et de la baisse des dépenses chômage liée au retour anticipé de la croissance.

2. Un effort structurel régulier en dépenses sur toute la période, concentré en recettes sur 2013

L'effort structurel correspond à des dépenses (corrigées des variations de la conjoncture) augmentant moins rapidement que le PIB potentiel (économies par rapport à la tendance) et, en recettes, à des mesures nouvelles. Pour ce qui concerne les mesures nouvelles en recettes, seule est prise en compte leur composante « discrétionnaire », la composante « non discrétionnaire » étant la part des recettes issues des mesures nouvelles augmentant plus vite que le PIB potentiel (élasticité supérieure à 1).

Calculé pour les administrations de sécurité sociale, l'effort structurel comprend aussi, par convention, les effets de périmètre entre l'Etat et la sécurité sociale.

Répartition de l'effort structurel 2013-2017 entre recettes et dépenses pour les administrations de sécurité sociale

(en points de PIB potentiel)

	2013	2014	2015	2016	2017
Effort en recettes	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0
Effort en dépenses	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Autres	- 0,2	0,0	0,0	0,0	0,0

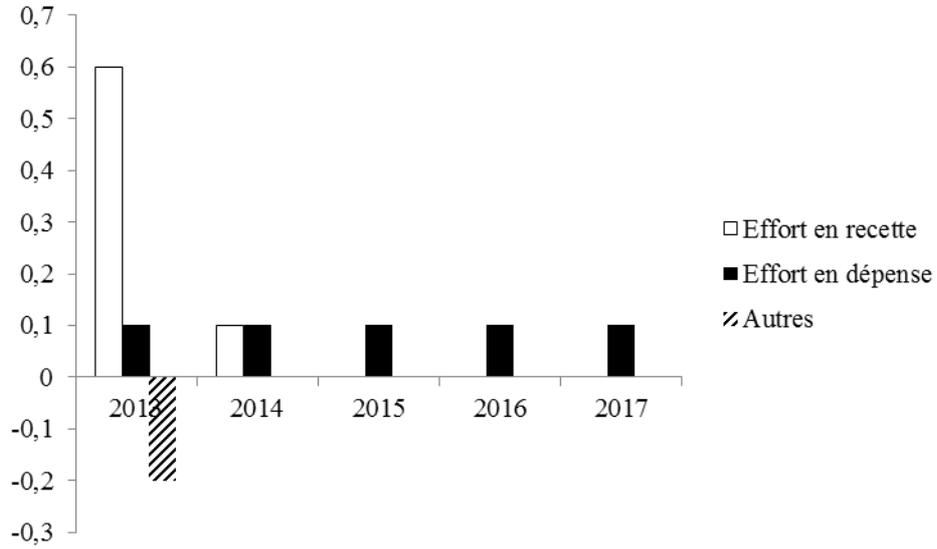
Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Sur la période 2012-2017, l'effort structurel s'établirait à 1,1 point de PIB potentiel. **En recettes, l'effort est concentré sur 2013** (0,6 point de PIB potentiel) et 2014. **En dépenses, en revanche, l'effort structurel est réparti sur l'ensemble de la période.** Il est lié à une **progression des dépenses sociales (+ 1,1 % en volume), et plus particulièrement de l'Ondam (moins de 1 % en volume), inférieure à la croissance potentielle du PIB**, telle que celle-ci est estimée par le Gouvernement.

Des effets de périmètre réduisent en sens inverse l'effort structurel pour l'année 2012 : la suppression des allègements de charge sur les heures supplémentaires (comptabilisée au titre de l'effort structurel en recettes) conduit à la suppression de la compensation par l'Etat.

Répartition de l'effort structurel 2013-2017 entre recettes et dépenses pour les administrations de sécurité sociale

(en points de PIB potentiel)



Source : annexe au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

II. LES RÈGLES DE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Comme les lois de programmation précédentes, le présent projet de loi organique contient des mesures de bonne gestion des recettes et des dépenses. Il s'agit principalement d'éviter une attrition des recettes, en encadrant les mesures fiscales nouvelles en prélèvements obligatoires, en limitant le montant des niches fiscales et sociales et en favorisant l'évaluation, et de mieux réguler la dépense, par la mise en réserve systématique d'un pourcentage des crédits annuels de l'Ondam, ou l'évaluation socio-économique des investissements publics.

A. LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES

1. La sécurisation des recettes issues des prélèvements obligatoires

Dans la loi de programmation 2009-2012 figurait une disposition visant à éviter que les mesures nouvelles relatives aux impôts, cotisations et contributions sociales affectés au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale aient pour conséquence une diminution excessive de leurs ressources. **Les mesures nouvelles ne devaient pas entraîner de diminution de ressources en deçà de montants de recettes**, exprimés en euros sur le périmètre de l'Etat, d'une part, et sur le périmètre des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, d'autre part, pour la période de la programmation.

Dans son rapport sur la situation et la perspective des finances publiques pour 2011, la Cour des comptes a souligné, pour l'Etat, que les recettes fiscales s'étaient trouvées inférieures aux seuils planchers fixés dans la loi pour chacune des années 2009 à 2012. Elle a montré que **les mesures de baisse d'impositions n'avaient pas été compensées par des augmentations équivalentes**. La relecture de la disposition de la loi de programmation a donné lieu à des interprétations divergentes. Le Gouvernement a fait valoir que la compensation des mesures nouvelles pouvait être effectuée sur l'ensemble de la programmation et non sur la seule année où intervenait une baisse d'impôt. La Cour a, elle, fait valoir que cette compensation aurait dû avoir lieu pour chaque année où une diminution de recettes était constatée.

Dès lors, la loi de programmation 2011-2014, comme le présent projet de loi de programmation, ont retenu un autre dispositif pour encadrer à la baisse les mesures nouvelles de prélèvements obligatoires.

L'article 13 détermine ainsi **un plancher pour les mesures prises en matière de prélèvements obligatoires**. En 2013, ce plancher serait positif, à hauteur de 24 milliards d'euros, toutes administrations publiques confondues. Ceci signifie des augmentations nettes de prélèvements obligatoires, au

minimum pour ce montant. Pour les exercices suivants, tout particulièrement sur la période 2015-2017, le plancher devient négatif. Des mesures nouvelles visant à diminuer les prélèvements obligatoires, jusqu'à concurrence de 1 milliard d'euros au maximum en 2015, 3 milliards d'euros en 2016 et 7 milliards d'euros en 2017, seraient autorisées. Ces mesures seraient nettes d'éventuelles augmentations d'impôt afin de tenir compte, par exemple, de l'impact d'une reprise de dette de la Cades.

Fixation du minimum de l'incidence des mesures prises sur les prélèvements obligatoires

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Minimum de l'incidence des mesures prises sur les prélèvements obligatoires	7	24	0	- 1	-3	- 7

Source : projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

L'article 13 ne propose pas de répartition de cette « incidence minimale » par catégorie d'administration publique (Etat, sécurité sociale, collectivités locales). Dans l'esprit du Gouvernement, le dispositif se veut global et ne préjuge pas des arbitrages fiscaux ultérieurs entre chacun des sous-secteurs de l'action publique.

2. L'affectation des surplus de recettes à la résorption du déficit

L'article 14 propose, dans la continuité des lois de programmation précédentes, une disposition prévoyant l'affectation à la réduction du déficit public des surplus de recettes éventuelles par rapport à la prévision faite dans le cadre du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

3. La limitation de la durée des niches fiscales et sociales

Afin de pallier l'effet d'inertie sur les dépenses fiscales et sociales, l'article 15 du présent projet de loi propose d'en limiter la durée d'existence. Il est en effet difficile de revenir sur les dispositifs dérogatoires les plus anciens, même lorsque des évaluations prouvent leur inefficacité, en raison des habitudes prises par les contribuables, les secteurs économiques et/ou les territoires.

Les lois de programmation 2009-2012 et 2011-2014 prévoyaient que les nouvelles niches fiscales et sociales n'étaient applicables qu'au titre des quatre années qui suivaient celle de leur entrée en vigueur.

L'article 15 propose un dispositif légèrement différent, en considérant qu'il revient aux textes qui les instituent de fixer la durée d'application des niches fiscales et sociales. Selon leur nature, elles ne produisent pas nécessairement leur plein effet dans le même délai. La période de recul nécessaire pour les évaluer est donc *a fortiori* variable.

4. L'évaluation des niches fiscales et sociales

En application de l'article 12 de la loi de programmation des finances publiques 2009-2012, le Gouvernement a demandé à un comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dont le pilotage était assuré par l'inspection générale des finances, de procéder à une évaluation d'ensemble des dispositifs dérogatoires de la fiscalité. Son rapport, fondé sur une méthodologie solide, et conforme aux bonnes pratiques étrangères, a été rendu en juin 2011.

L'article 17 fait encore évoluer les modalités d'évaluation des niches fiscales et sociales au regard de leur efficience et de leur efficacité. Les évaluations seraient réalisées chaque année, par cinquième des montants. En outre, seraient systématiquement évaluées les mesures qui devraient cesser de s'appliquer dans les douze mois, conformément au texte les ayant instituées.

Ces évaluations seraient transmises au Parlement.

Il faut donc se féliciter de cet effort régulier d'évaluation, qui exigera des ressources humaines à la hauteur des enjeux et nécessitera une pleine indépendance des équipes d'évaluation, conformément à la « charte de l'évaluation » de la Société française pour l'évaluation.

B. LES MESURES RELATIVES AUX DÉPENSES

1. La mise en réserve des dotations de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie

Le **paragraphe III de l'article 9** du projet de loi reprend une mesure déjà inscrite dans la précédente loi de programmation et qui avait été proposée dans le rapport du groupe de travail piloté par Raoul Briet sur l'Ondam¹. Il prévoit de **mettre en réserve, au début de chaque exercice, une partie des dotations de l'Ondam représentant au moins 0,3 % de l'ensemble.**

Le rapport Briet constatait que les mesures de régulation de la dépense d'assurance maladie sont essentiellement déclenchées en cas d'alerte, alors même que l'impact de telles mesures est nécessairement limité sur l'année en cours. Le groupe de travail, qui s'inspirait explicitement de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances, proposait alors de mettre en réserve une fraction des dotations de l'Ondam : « *cette mise en*

¹ Rapport du groupe de travail sur le pilotage des dépenses d'assurance maladie, mai 2010.

réserve permettrait de constituer ex ante une réserve de précaution générale, qui serait dégelée sur la base d'une analyse de la compatibilité de leur mise en œuvre avec l'Ondam ».

La transposition de ce type de dispositif aux lois de financement de la sécurité sociale n'est toutefois pas envisageable à l'identique, compte tenu du fait qu'à la différence des lois de finances, elles n'entraînent pas une ouverture de crédits ou une autorisation de dépenses.

Reprenant la proposition du groupe Briet, l'article 8 de la loi de programmation pour les années 2011 à 2014¹ précisait : « *Pour garantir le respect des montants fixés au II, une partie des dotations relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie est mise en réserve au début de chaque exercice. Son montant ne peut être inférieur à 0,3 % de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.* »

Dans la pratique, près de 525 millions d'euros de mises en réserve ont permis en 2010 de couvrir l'intégralité du dépassement constaté sur le champ hospitalier.

En 2011, sur une enveloppe de réserve de 500 millions d'euros, le montant des crédits non délégués s'est élevé *in fine* à 354 millions, dont 170 millions sur les crédits d'aide à la contractualisation (AC), 126 millions sur les dotations annuelles de financement (soins de suite et de réadaptation ; psychiatrie) et 58 millions sur le fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (Fmespp). Les 100 millions d'euros mis en réserve en 2011 sur le sous-objectif de l'Ondam consacré aux établissements et services pour personnes âgées ont été finalement restitués.

En 2012, 545 millions d'euros de crédits ont été mis en réserve, dont 415 millions sur les établissements de santé, 100 millions sur le secteur médico-social et 30 millions sur le fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (Fiqcs).

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit également une mise en réserve de 545 millions d'euros, soit environ 0,3 % de l'Ondam.

Ce mécanisme de gel de crédits a été fortement décrié par les acteurs hospitaliers. En effet, **la nature de l'Ondam est foncièrement différente de celle des crédits budgétaires de l'Etat** : il est largement composé de tarifs ou de prix correspondants à des prestations de soins dont le volume n'est pas encadré. De ce fait, **les gels ont en pratique porté sur une faible partie de l'Ondam**, celle qui pouvait s'approcher d'une logique budgétaire prévisionnelle, à savoir les dotations non tarifaires aux établissements de santé.

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

Le rapport de la Mecss du Sénat sur le financement des établissements de santé¹, adopté par votre commission en juillet 2012, relayait les objections du monde hospitalier qui ne comprenait pas qu'on gèle uniquement des crédits justement destinés à soutenir les établissements en difficulté ou à subventionner les investissements.

Le Gouvernement a annoncé qu'il avait engagé une réflexion pour **faire porter le poids de la mise en réserve sur une assiette plus large que celle des seules dotations**. Il a d'ailleurs présenté à l'Assemblée nationale, vendredi 26 octobre 2012, un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 : le nouveau dispositif juridique permettra de minorer les tarifs nationaux de prestations des établissements de santé, « *de manière à concourir au respect de l'Ondam* ».

Dans le prolongement de son rapport sur le financement des établissements de santé, votre commission soutient pleinement cette volonté du Gouvernement de trouver des **moyens alternatifs de mise en réserve**, permettant cependant de conserver l'objectif de maîtrise qui reste indispensable. Elle a alors adopté **un amendement** qui permet juridiquement d'élargir l'assiette de cette mise en réserve, comme envisagé par le Gouvernement, et d'informer le Parlement de ses modalités de mise en œuvre.

2. L'évaluation socio-économique des investissements hospitaliers

a) Un pilotage longtemps défaillant

• Les critiques de la Cour des comptes sur le plan Hôpital 2007

Dans son rapport de septembre 2009 sur la sécurité sociale, la Cour des comptes consacrait un chapitre sur le bilan du plan Hôpital 2007, qui visait notamment à relancer les investissements hospitaliers pour rénover le patrimoine dont l'état se dégradait et à favoriser la restructuration des établissements de santé. Ce plan reposait sur l'engagement de verser aux établissements 6 milliards d'euros sur des crédits de l'assurance maladie. Il devait s'achever fin 2007 mais certains projets sont toujours en cours.

La Cour constatait que la relance de l'investissement avait bien contribué à améliorer la qualité des infrastructures hospitalières et à les adapter à l'évolution des techniques médicales. Toutefois, le lancement rapide du plan et la poursuite d'objectifs multiples avaient conduit à retenir un trop grand nombre de projets, dont la viabilité économique n'était pas toujours assurée.

¹ Rapport d'information « Refonder la tarification hospitalière au service du patient », n° 703 (2011-2012) de Jacky Le Menn et Alain Milon, fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale et de la commission des affaires sociales, déposé le 25 juillet 2012.

De plus, les défaillances du pilotage national n'ont pas permis de maîtriser les dépenses. Lors de l'annonce du plan, leur montant avait déjà été relevé de 6 milliards d'euros à 10,2 milliards. Au total, fin 2007, ces dépenses d'investissement s'élevaient à plus de 16 milliards, alors que l'aide publique, quant à elle, restait constante à 6 milliards.

Enfin, le bilan de ce plan s'est avéré difficile à établir, notamment du fait de l'absence d'indicateurs et du manque de fiabilité des outils de suivi mis en place. Le Gouvernement a pourtant décidé de prolonger cette dynamique en lançant un nouveau plan sur la période 2008-2012, « Hôpital 2012 ». L'effort d'investissement devait porter sur 10 milliards d'euros avec un financement reposant de nouveau majoritairement sur l'emprunt des établissements. La sélection des projets entendait remédier aux principales faiblesses constatées pour le plan hôpital 2007. Ainsi, l'accent a été mis sur la recherche de l'efficacité, sur l'opportunité stratégique des projets, sur leur cohérence avec l'équilibre financier d'exploitation, ainsi que sur l'exigence de retour sur investissement.

L'accompagnement des opérations de restructuration devait constituer une priorité, mais la Cour notait déjà que 279 projets avaient été retenus pour la première tranche du plan, dont plus de 100 projets immobiliers, ce qui est à nouveau élevé. Elle s'interrogeait en définitive sur le bien-fondé de **plans qui conduisent le plus souvent à une « politique de guichet »**, alors qu'il conviendrait de réserver les financements à un nombre d'opérations plus limité, dont il peut être démontré que les objectifs sont en phase avec la politique hospitalière poursuivie. Elle relevait également que cette relance s'est effectuée sans que le pilotage par le niveau national soit clarifié et que les modalités de suivi soient revues, notamment pour les opérations les plus importantes.

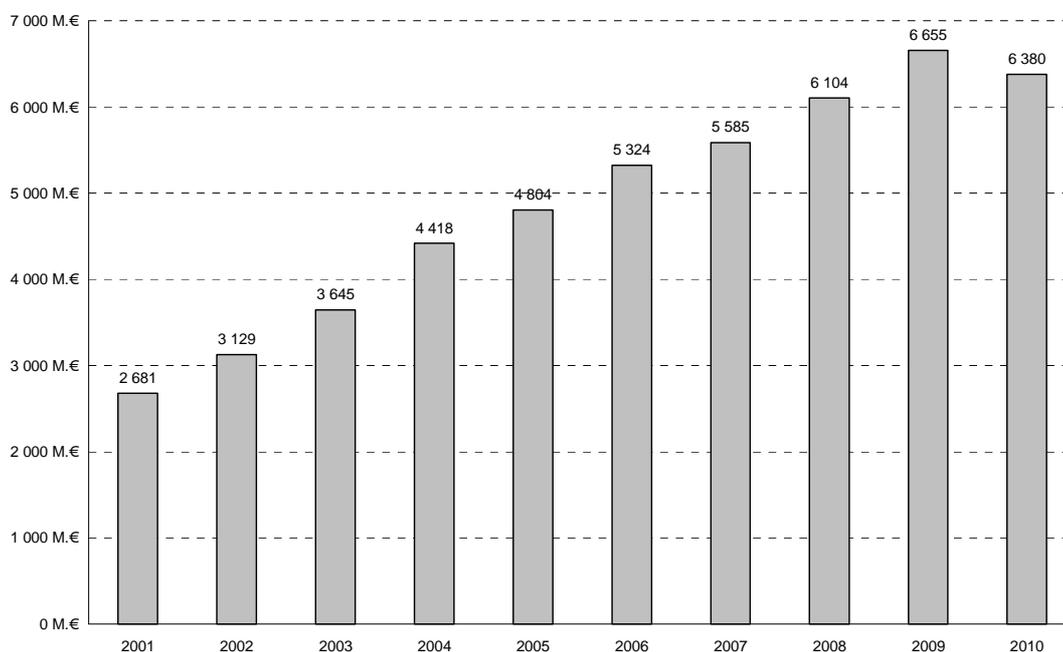
• **Le poids des investissements hospitaliers et la croissance de la dette**

Le rapport précité de la Mecss sur le financement des établissements de santé se faisait l'écho des critiques, d'ailleurs répétées, de la Cour des comptes. Il mettait en avant l'impact de l'investissement sur les charges financières et l'endettement du secteur public hospitalier.

En moins de dix ans, les investissements annuels des établissements publics de santé ont doublé, passant de 3,1 milliards d'euros en 2002 à 6,4 milliards en 2010. Les dépenses de construction ont représenté plus des deux tiers de l'effort d'investissement global.

Dépenses totales d'investissement des établissements publics de santé

(en millions d'euros)



Source : DGOS

Avec l'aval du ministère de la santé, le nombre d'opérations lancées et leur montant ont largement dépassé les possibilités permises par le schéma d'origine du plan Hôpital 2007, les investissements supplémentaires ayant été financés par **un recours massif des établissements à l'emprunt**.

Ce mouvement a connu un pic en 2008, année au cours de laquelle la dette des établissements publics de santé s'est accrue de 3 milliards d'euros, soit 50 % des investissements réalisés.

L'augmentation de **la dette des établissements publics de santé** a connu une brusque accélération à compter de 2005, avec un **doublé en cinq ans**. En 2010, elle atteint **24 milliards d'euros**.

Cette évolution est nettement différenciée selon le type d'établissements. L'endettement des CHU s'est accru à un rythme supérieur à celui constaté pour la moyenne des établissements, l'encours passant de 3,6 à 9,2 milliards d'euros. En 2008, les CHU totalisent à eux seuls près de 38 % de l'endettement du secteur hospitalier public. La dette de l'AP-HP (2,2 milliards d'euros en 2010) représente, seule, près du quart de celle de l'ensemble des CHU. La dette des centres hospitaliers est passée de 6,9 à 12,3 milliards d'euros entre 2005 et 2010, soit une augmentation de 77 %.

Le rapport de Jacky Le Menn et Alain Milon posait alors **la question de la procédure de choix des projets d'investissement**, en constatant que le déblocage massif et soudain de crédits, tel que réalisé dans le plan Hôpital 2007, n'était pas synonyme d'efficacité et de sélectivité...

b) *Le dispositif de l'article 16 du projet de loi de programmation des finances publiques : une réponse pertinente ou un accroissement des lourdeurs administratives ?*

L'article 16¹ du projet de loi met en place un dispositif à double détente :

- les projets d'investissements des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire feront l'objet d'**une évaluation socio-économique préalable** ;

- lorsque le montant total du projet et la part de financement public excéderont des **seuils fixés par décret**, cette évaluation socio-économique sera soumise à **une contre-expertise indépendante préalable**.

Ces évaluations et contre-expertises seront transmises au Parlement. Un décret prévoira les modalités d'application du dispositif.

On l'a vu, les investissements hospitaliers sont naturellement concernés par la problématique posée par cet article, car les décisions prises à leur égard ces dernières années ont été insuffisamment sélectives. Si l'article entend bien asseoir la culture de l'évaluation et, surtout, du dialogue contradictoire pour les investissements les plus importants, il pose un certain nombre de questions et n'apporte pas nécessairement de réponse adaptée à la situation des hôpitaux.

En effet, les établissements publics de santé sont autonomes et **déjà étroitement contrôlés** par plusieurs organismes extérieurs, principalement les agences régionales de santé (ARS). Les responsabilités des ARS, anciennement agences régionales de l'hospitalisation, ont été notablement renforcées par la loi HPST².

Aujourd'hui, l'ARS conclut avec chaque établissement un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom). La création, la conversion et le regroupement d'activités de soins, ainsi que l'installation d'équipements matériels lourds sont soumis à son autorisation et l'agence dispose de plusieurs outils pour adapter l'offre de soins et en maîtriser le coût.

Surtout, **le budget annuel des hôpitaux**, dénommé « état des prévisions de recettes et de dépenses » (EPRD), **est soumis au directeur général de l'ARS qui doit même « l'approuver »**. Si l'établissement ne tient pas compte des motifs éventuels de refus d'approbation de l'ARS, c'est le directeur général de l'agence qui arrête l'EPRD.

¹ *Sont également visés les investissements civils de l'Etat et de ses établissements publics. Seules sont mentionnées ici les mesures entrant dans le champ de la commission des affaires sociales.*

² *Loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires.*

Qui plus est, les investissements des hôpitaux qui dépassent la simple activité médicale courante nécessitent toujours une participation de l'assurance maladie revêtant la forme d'une aide à la contractualisation (AC) attribuée par l'ARS, qui est naturellement chargée d'évaluer le projet avant de prendre une décision de subventionnement.

Au total, les hôpitaux sont *de facto* dans l'obligation de procéder à des évaluations socio-économiques de leurs investissements et on peut estimer que **l'ARS joue d'ores et déjà un rôle de contrôle et de contre-expertise.**

Par ailleurs, l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (Anap), groupement d'intérêt public regroupant l'Etat, l'assurance maladie, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et les fédérations hospitalières, a notamment pour objet d'aider les établissements à améliorer le service rendu aux patients et d'optimiser leur patrimoine immobilier. Elle procède ainsi à l'évaluation, l'audit et l'expertise de projets hospitaliers ou médico-sociaux, notamment dans le domaine immobilier et des systèmes d'information.

Or, d'après le rapport de l'Assemblée nationale sur le présent projet de loi, le commissariat général à l'investissement, aujourd'hui en charge pour l'Etat de la gestion des investissements d'avenir, « *jouerait un rôle central dans la procédure d'évaluation ; il en fixerait les critères et pourrait réaliser les contre-expertises par ses propres moyens ou en déléguer la réalisation à d'autres services de l'Etat* ».

C'est pourquoi votre commission a adopté **un amendement** dont le but est de limiter les charges administratives inutiles et chronophages : constatant que le Parlement serait destinataire, chaque année, de plusieurs milliers de documents très différents si le texte était adopté en l'état, la commission a limité cette transmission aux projets d'un montant supérieur à un seuil fixé par décret.

Pour autant, votre rapporteur n'a pas reçu de réponse à l'ensemble des questions que cet article soulève, notamment sur le financement des contre-expertises et sur l'organisme qui les réalisera. On peut ainsi s'interroger sur la finalité de l'exercice, ambitieux, qui est proposé, en l'absence de procédure de décision formalisée.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires sociales a émis un avis favorable sur le projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mardi 23 octobre 2012 sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 69 rectifié (2012 2013), adopté par l'Assemblée nationale, de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, dont M. Yves Daudigny est rapporteur pour avis.

EXAMEN DU RAPPORT

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Nous examinons, pour la troisième fois, un projet de loi de programmation des finances publiques, le premier datant de 2008. A chaque fois, notre commission se saisit pour avis. Quoi de plus légitime quand les administrations de sécurité sociale représentent 46,5 % des dépenses publiques et 54,4 % des prélèvements obligatoires ?

Les lois de programmation présentent la particularité de couvrir l'ensemble des administrations publiques : Etat, sécurité sociale, collectivités locales. Elles dessinent une trajectoire financière fixe pour une période donnée sans s'imposer aux lois de finances et de financement. Ce texte traduit un double cap conforme aux engagements européens du Président de la République : une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB dès 2015.

L'objectif est de ramener le déficit des finances publiques à 0,3 point de PIB en 2017. Toutes les administrations publiques seraient excédentaires, sauf l'Etat. Les hypothèses macro-économiques qui le sous-tendent, par nature conventionnelles à l'exception de la prévision de 2013, ne sont pas irréalistes : une croissance de 2 % à compter de 2014 et une progression annuelle de 4 % de la masse salariale privée - qui est la principale assiette de la sécurité sociale. Par comparaison, les deux précédentes lois de programmation avaient retenu une croissance de 2,5 % et une progression de la masse salariale respectivement de 4,6 % et de 4,5 %.

Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint 0,6 point de PIB, soit 12,5 milliards en 2011. Un chiffre à mettre en perspective avec le déficit des administrations publiques en 2011, qui était de 5,2 % du PIB, soit 103,6 milliards, et avec le montant total des dépenses d'administration de sécurité sociale, dont il représente environ 2 %. Pour mémoire, le déficit des administrations publiques centrales représente 20 % de leurs dépenses et celui des administrations publiques locales 0,4 %.

Le projet de loi vise un redressement significatif du solde des comptes sociaux : l'équilibre serait retrouvé dès 2014, et l'excédent atteindrait 0,8 point de PIB en 2017. Un tel excédent n'aurait rien d'exceptionnel : l'exercice 2008 s'était conclu sur un excédent de 0,7 point de PIB. Au contraire, c'est le déficit qui constitue une anomalie grave : on fait payer les prestations sociales d'aujourd'hui aux générations futures. Le creusement du déficit durant la crise a très majoritairement des sources structurelles : en 2009, la composante structurelle représentait 60 % du déficit, 75 % en 2010 et les deux tiers en 2011.

Ce texte affiche plus d'ambition pour la réduction du déficit social que le programme de stabilité et de croissance d'avril 2012, élaboré par le précédent gouvernement, tout en retenant une prévision de croissance plus raisonnable pour 2013. Là où le précédent gouvernement prévoyait un déficit de 0,4 point de PIB en 2013, puis de 0,1 point de PIB en 2014, le Gouvernement vise un effort supplémentaire de 0,2 point de PIB en 2013 et de 0,1 point de PIB en 2014 par la remise en cause de niches sociales et la mobilisation de ressources justement réparties.

La politique du Gouvernement est claire : le croisement des courbes de recettes et de dépenses. Côté recettes, après l'exercice 2012, on remettra à niveau les prélèvements sociaux en 2013, et seulement en 2013, afin de financer durablement la protection sociale. A noter : les projections ne comprennent aucune mesure nouvelle par rapport aux 5 milliards inscrits au projet de loi de financement. Côté dépenses, on procédera à un « rebasage », à hauteur des besoins en 2012 et 2013, avant d'engranger les gains de productivité issus de la modération de l'Ondam entre 2014 et 2017. L'effort en dépense sera réparti durant la période.

Dans le détail, on passerait d'un déficit social de 10,4 milliards en 2012 à un excédent de 18,8 milliards pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale en 2017.

Le fonds de réserve des retraites (FRR) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) enregistrent un excédent structurel qui représenterait 10,4 milliards en 2012 pour atteindre à 13,5 milliards en 2017. Il réduit de moitié le déficit des administrations de sécurité sociale en 2012 et représenterait près des trois quarts de leur excédent en 2017. Cet excédent est d'abord celui de la Cades, et c'est aussi sa raison d'être.

Deuxièmement, les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) relèvent de la loi de financement de la sécurité sociale et constituent le cœur de notre protection sociale. Si ce n'est la branche AT-MP, toutes les branches présenteraient encore un déficit en fin de période, mais plus limité ; j'y vois le gage d'une prévision sincère et réaliste. Le déficit des régimes obligatoires de base passerait de 15,2 à 9,1 milliards de 2012 à 2017. Les dépenses seraient couvertes à hauteur de 98,3 % par des recettes en 2017 alors que ce pourcentage n'était que de 95,7 % en 2011. Le FSV connaîtrait lui aussi une amélioration significative de sa situation financière : son déficit serait de 0,6 milliard en 2017, contre 4,1 milliards en 2012.

La maîtrise de l'Ondam conduirait à une amélioration significative du solde de la branche maladie d'ici 2017. La branche famille enregistrerait un déficit tendanciel préoccupant de 2,6 milliards en 2013, de 2,4 milliards en 2014, avec un reflux attendu jusqu'à un déficit de 1,3 milliard en 2017. Sans surprise, le déficit cumulé de la branche vieillesse et du FSV resterait à un niveau élevé jusqu'en 2017 avec un déficit global de 8,5 milliards en fin de période. Une parenthèse importante : le Gouvernement n'a évidemment pas intégré à la programmation les concertations en cours et à venir avec les partenaires sociaux. Cela dit, les déficits du régime général et du FSV sont financés par avance. L'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 prévoit, en effet, la reprise des déficits 2011 à 2018 de la branche vieillesse du régime général et du FSV à partir de 2012 dans la limite de 10 milliards par an et de 62 milliards au total. En l'état actuel, le besoin de financement de la période resterait en deçà du plafond.

Troisièmement, les autres administrations de sécurité sociale couvrent les régimes complémentaires et l'Unedic dont la gouvernance reste largement et légitimement confiée aux partenaires sociaux. Leur excédent de 15 milliards en 2017 contribuerait décisivement à l'amélioration des soldes sociaux. Si des excédents ont été constatés par le passé, ce Gouvernement, pas plus que ses prédécesseurs, ne délivre de projections sur ces régimes. Il y a là une véritable boîte noire dans la programmation sur laquelle j'ai demandé des explications. A ce stade, sans succès. Les hypothèses sous-jacentes à une amélioration très substantielle du solde de l'Unedic, qui explique l'excédent de 15 milliards envisagé en 2017, ne sont pas explicitées. De là l'amendement que je proposerai au projet de loi organique.

L'effort de maîtrise de l'Ondam est à la fois réaliste et substantiel. La programmation repose sur l'hypothèse d'une modération de la dépense des administrations de sécurité sociale limitée à 1,1 % en volume, contre 2,25 % en moyenne. L'Ondam progresserait de 2,7 % en 2013, de 2,6 % en 2014, puis de 2,5 % à partir de 2015 contre une tendance spontanée à la hausse de 4,1 %. Il s'agirait de minimas historiques après un record de 7 % établi en 2002. Pour une année donnée, cela représenterait une économie de 2,7 milliards, amplifiée en 2017 pour atteindre 0,6 point de PIB. Certes, les chiffres retenus par le Gouvernement apparaissent moins rigoureux pour 2013 et 2014 que ceux du programme de stabilité. C'est un choix politique : la majorité veut, d'une part, limiter le reste à charge des patients, d'autre part, accompagner des projets prioritaires de mise en sécurité et de restructuration-rationalisation. Surtout, si l'on adopte la méthode de calcul appliquée à l'Ondam de 2013 - partir de la réalisation et non de la prévision - l'Ondam de 2012 était de 2,8 %, et non de 2,5 %.

Dernier élément financier, la dette. Un déficit cumulé des branches maladie et famille de 34,6 milliards est prévu de 2012 à 2017. Quels que soient les scénarios, le Gouvernement ne les a pas communiqués pour l'heure, il faudra envisager sa reprise par la Cades et, donc, son financement par des mesures nouvelles. D'après mes calculs, l'impact sur les prélèvements

obligatoires, minime, se situerait entre 0,12 et 0,3 point de CRDS selon les dates de reprise et celle d'extinction de la Cades - 2024 ou 2025.

Quelques mots des mesures de bonne gestion des recettes et des dépenses. Le texte retient le principe d'une durée limitée d'existence des niches fiscales et sociales, l'obligation d'une évaluation régulière de celles-ci et une règle de sécurisation des recettes. En dépenses, je proposerai des modalités de mise en réserve des dépenses d'assurance maladie que j'espère plus intelligentes.

Pour conclure, j'invite la commission à donner un avis favorable à cette programmation pluriannuelle réaliste, rigoureuse et juste.

Mme Annie David, présidente. - *Les négociations à venir, notamment sur les retraites, feront-elles l'objet d'un projet de loi rectificatif ?*

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - *Les négociations sur les retraites, que le Gouvernement a annoncées pour 2013, ne figurent évidemment pas dans ce texte. Ces mesures structurelles seront intégrées dans les prochaines lois de financement.*

M. Jean-Noël Cardoux. - *Par définition, une loi de programmation repose sur des hypothèses. Une progression de la masse salariale de 4 % me semble très optimiste dans les circonstances actuelles. Bien sûr, on fera valoir que le précédent gouvernement...*

Mme Annie David, présidente. - *... était plus optimiste encore !*

M. Jean-Noël Cardoux. - *La situation s'est pourtant nettement dégradée ces derniers mois. Vous avez mentionné une boîte noire de 15 milliards liée semble-t-il à des excédents prévisionnels de l'Unedic. Je m'explique mal ce chiffre quand notre pays vient de passer la barre des trois millions de chômeurs.*

Enfin, il n'est nulle part question dans ce texte de la dépendance, un problème fondamental et récurrent qui fera l'objet, a déclaré Mme Touraine, d'un texte au milieu du quinquennat. Quelles mesures le Gouvernement compte-t-il prendre sur l'âge de départ à la retraite ? Quelles seront les incidences financières sur la branche vieillesse et une éventuelle hausse des cotisations pour financer le cinquième risque ?

M. Marc Laménie. - *Je salue ce rapport pédagogique sur un sujet technique. Je rejoins M. Cardoux : le déficit global des quatre branches passerait de 15,2 à 9,1 milliards entre 2012 et 2017. Rien n'est moins simple que l'art de la projection. Idem pour la Cades, la projection paraît bien lointaine. Et, d'abord, est-on certain de la date d'extinction de la Caisse ?*

M. Guy Fischer. - *Notre commission n'est saisie que pour avis ; encore une fois, nous devons travailler avec nos collègues des finances pour approfondir la réflexion sur ce texte et déterminer notre position. En attendant, le groupe CRC est préoccupé : si nous entendons la volonté du Gouvernement de réduire les déficits sociaux dans une perspective*

européenne, les efforts demandés aux Français seront-ils équilibrés ? Envisage-t-on une augmentation de la CSG ? Pas pour 2013, nous répond-on ; mais après ? Nous craignons que les plus déshérités ne souffrent encore. Je reviens du congrès des mutuelles de France. Leur souci est d'obtenir la suppression de la taxation imposée aux contrats d'assurance complémentaire. Savez-vous que 4 à 4,5 millions de Français sont dépourvus d'une assurance complémentaire ? L'année 2013 s'annonce difficile, autant que 2008 ; soyons prudents.

Je remercie le rapporteur général de nous aider à clarifier un dossier complexe, mais notre groupe n'a pas encore arrêté sa position.

M. Gilbert Barbier. - Grâce à ces projections, dont mes collègues ont souligné à raison la fragilité, vous atteignez un équilibre. Il n'est qu'artificiel : vous le devez entièrement à la Cades. L'évolution des différentes branches est très inquiétante ; je m'abstiendrai.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Je donnerai une première réponse simpliste à vos objections pertinentes et légitimes sur les projections : soit la crise s'aggrave et nos hypothèses ne tiennent pas, soit nous postulons le succès des politiques de ce Gouvernement et des autres dans la zone euro. Nous pouvons nous accorder sur l'objectif : la réduction des déficits publics. Le Gouvernement se donne les moyens de l'atteindre par des politiques dont nous pouvons attendre quelques résultats. Si comparaison n'est pas raison, rappelons que les précédentes lois de programmation prévoyaient une croissance de 2,5 %. La prévision de 2 % est à la fois optimiste et réaliste. La démonstration vaut pour la hausse de la masse salariale : 4 % contre 4,5 % et 4,6 % respectivement.

M. Gilbert Barbier. - Vous qualifiez autrefois ces chiffres d'irréalistes !

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Aujourd'hui, ils se révèlent irréalistes parce que les politiques de l'ancienne majorité n'ont pas eu les résultats escomptés. Souhaitons que ce Gouvernement réussisse, non pour sa gloire, mais pour l'avenir de notre pays et sa jeunesse. Que diriez-vous si le Gouvernement tablait sur une croissance de 0,5 % par an ?

M. Gilbert Barbier. - Ça, ce serait réaliste !

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Concernant la boîte noire, j'ai demandé des explications ; je ne désespère pas de les obtenir.

La dépendance ? Le Président de la République a indiqué qu'elle serait financée par des recettes nouvelles.

La réduction des déficits, monsieur Laménie, est réaliste car elle repose d'abord sur la maîtrise de l'Ondam. Je suis de ceux qui pensent que l'on peut soigner aussi bien, voire mieux, en dépensant moins. Encore une fois, la programmation n'inclut pas les mesures structurelles à venir.

La dette sociale ? Le Gouvernement a décidé de ne pas prévoir de reprise de la dette sociale de 2012 dans le projet de loi de financement pour 2013. Cette attitude est motivée par des taux extrêmement bas, voire négatifs, auxquels emprunte l'Acoss. Cela rendra toutefois plus difficiles les exercices suivants, surtout si les taux progressent. La loi encadre strictement la Cades : je vous ai donné les chiffres théoriques que j'ai calculés concernant la CRDS.

Enfin, je partage le souci de M. Fischer d'un effort équitablement réparti. Si notre commission n'est saisie que pour avis, cet exercice est fondamental pour conserver notre rôle dans la réflexion et la décision sur le financement de la protection sociale.

EXAMEN DES AMENDEMENTS

Article 9

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - L'amendement n° 1 concerne les mises en réserve. Je propose de remplacer le mot « dotation » par les termes « une partie de l'Ondam » pour lever toute ambiguïté d'interprétation. Dans le rapport sur la T2A, nos collègues soulignaient que les gels ne devaient pas exclusivement porter sur les missions d'intérêt général et d'aide à la contractualisation (Migac), ce qui mettait les hôpitaux en difficulté.

M. Jacky Le Menn. - C'est la prudence !

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - Je demande également une information du Parlement sur les modalités de mise en réserve.

M. Gilbert Barbier. - Qu'en est-il de la réserve de cette année ?

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - A ma connaissance, seule une petite partie de la réserve pourrait être récupérée.

M. Guy Fischer. - Le groupe CRC réserve son vote sur l'ensemble et sur les amendements.

Mme Mugette Dini et M. Gilbert Barbier. - Nous ne participerons pas au vote.

M. Jean-Noël Cardoux. - Le groupe UMP également.

La commission émet un avis favorable à l'amendement n° 1.

Article 16

M. Yves Daudigny, rapporteur général. - L'article 16 prévoit la transmission au Parlement des évaluations socio-économiques réalisées sur tous les investissements des établissements publics de santé. L'amendement n° 2 supprime cette procédure qui paraît inutile mais maintient l'obligation d'une contre-expertise indépendante pour les investissements dépassant un certain montant fixé par décret.

L'amendement n° 2 est adopté.

La commission adopte le rapport.