

N° 46

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 octobre 2014

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 2014 à 2019,

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, président ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, vice-présidents ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Elisabeth Doineau, secrétaires ; MM. Michel Amiel, Claude Bérit-Débat, Jean Boyer, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, MM. Claude Dilain, Jérôme Durain, Jean-Yves Dusserre, Mme Anne Emery-Dumas, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mme Pascale Gruny, M. Claude Haut, Mme Corinne Imbert, MM. Eric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mme Catherine Procaccia, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2236, 2245 et T.A. 413

Sénat : 45 (2014-2015)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	11
I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS, UN HORIZON TOUJOURS REPOUSSÉ	11
A. UNE RÉVISION DE LA PROGRAMMATION 2012-2017 EN FORME DE RENONCEMENT.....	11
B. UNE RÉVISION DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES ENCORE TEINTÉE D'OPTIMISME	12
1. <i>Des prévisions de croissance révisées à court terme</i>	13
2. <i>Des hypothèses plus « optimistes » à moyen terme</i>	14
C. DES PRÉVISIONS DE SOLDE EFFECTIF POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE QUI MARQUENT UNE DIFFICULTÉ À ENRAYER LA PROGRESSION DES DÉPENSES	15
1. <i>Une réduction des déficits qui marque le pas sur la période récente</i>	15
2. <i>Un scénario de maîtrise des dépenses</i>	16
3. <i>La trajectoire des différentes administrations de sécurité sociale</i>	17
a) <i>Le fonds de réserve pour les retraites et la caisse d'amortissement de la dette sociale</i>	19
b) <i>Les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale</i>	19
c) <i>Le régime général de sécurité sociale</i>	22
d) <i>Les régimes de retraite complémentaires et l'assurance chômage</i>	24
4. <i>L'Ondam</i>	25
D. L'ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL	27
1. <i>Des administrations de sécurité sociale revenues à un solde structurel positif</i>	27
2. <i>Une évolution parallèle de l'effort en recettes et de l'effort en dépenses</i>	28
E. LA DETTE SOCIALE : UNE DYNAMIQUE INQUIÉTANTE	30
1. <i>La dette sociale au sein de la dette publique</i>	30
2. <i>La dette logée à l'Acoss</i>	31
3. <i>La dette reprise par la Cades</i>	31
II. LES MESURES DE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES	32
A. LES MESURES GÉNÉRALES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI.....	32
1. <i>La préservation des recettes</i>	32
2. <i>Le pilotage des niches fiscales et sociales</i>	32
3. <i>Les revues de dépenses</i>	32
4. <i>L'évaluation de la loi de programmation</i>	33

B. LES MESURES PONCTUELLES INTÉRESSANT LE PÉRIMÈTRE DES	
ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	33
1. <i>La stabilisation en valeur des mesures d'exonérations</i>	33
2. <i>La mise en réserve d'une fraction de l'Ondam</i>	33
3. <i>Le renforcement du pilotage budgétaire des établissements de santé (article 26)</i>	34
4. <i>L'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage</i> <i>(article 27)</i>	36
5. <i>L'information du Parlement sur les relations conventionnelles</i>	38
 TRAVAUX DE LA COMMISSION	 39
 ANNEXE 1 - Principales définitions	 51
 ANNEXE 2 - Liste des administrations de sécurité sociale	 55

LES CONCLUSIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le **mercredi 22 octobre 2014**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission des affaires sociales a examiné, sur le **rapport pour avis** de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, le **projet de loi de programmation des finances publiques** pour les années **2014 à 2019**.

Elle a constaté que ce projet de loi révisait sensiblement la programmation en cours avec une révision à la baisse des prévisions de croissance adoptées à l'été 2014 conduisant à un report de deux ans de l'objectif d'équilibre des comptes publics.

Elle a observé que ce différé du retour à l'équilibre s'accompagnait d'une modification de sa trajectoire, plus rapide sur la fin de période de programmation, et reposant sur des hypothèses macro-économiques, notamment d'évolution de la masse salariale du secteur privée, comparables à celles observées dans la période « d'avant-crise ».

Elle a considéré que des conséquences devaient être tirées de l'avis du Haut conseil des finances publiques du 26 septembre 2014 sur les hypothèses de moyen terme qui doit conduire à une certaine prudence sur les prévisions de recettes et à une vigilance accrue sur les dépenses.

Sur proposition du rapporteur général, la commission a adopté **huit amendements**.

À l'**article 12**, considérant que dans un contexte de moindre progression des prévisions de dépenses d'assurance-maladie, il convenait de renforcer les instruments de régulation disponibles, elle a porté à 0,5 % le taux de mise en réserve de l'Ondam.

À l'**article 22**, elle a adopté un amendement distinguant, parmi les revues de dépenses, celles qui concernent des dépenses relevant des lois de financement de la sécurité sociale et prévoyant qu'elles figurent en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

À l'**article 26**, outre un amendement de coordination, elle a adopté un amendement complétant le rapport relatif aux dépenses de personnel des établissements publics hospitaliers.

Avant l'article 27, elle a adopté un amendement visant à améliorer l'information du Parlement sur la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale ainsi que sur les perspectives financières des régimes qui, sans entrer dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, sont pris en compte dans le solde des administrations publiques.

Considérant qu'il était loisible au Gouvernement de produire un rapport sur l'analyse de la situation financière de l'assurance chômage, sans qu'une disposition législative figurant dans le code du travail ne soit nécessaire, elle a adopté un amendement de suppression de l'article 27.

Après l'article 27, elle a adopté un amendement mettant en place une information du Parlement sur les orientations retenues dans le mandat de négociation et sur l'impact financier des relations conventionnelles entre l'assurance-maladie et les professions de santé.

A l'article 29, elle a adopté un amendement prévoyant le détail de la contribution de chacun des sous-secteurs des administrations publiques aux écarts éventuels constatés en exécution, par rapport aux prévisions définies en loi de programmation.

*

* *

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 pour sa partie « programmatique ». Considérant que les mesures relatives à la gouvernance et au pilotage des finances publiques étaient nécessaires, elle a émis un avis favorable à leur adoption et adopté des amendements les complétant.

Mesdames, Messieurs,

Les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies, en application de l'article 34 de la Constitution, par des lois de programmation, conçues comme un instrument au service de l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques.

Les lois de programmation concernent l'ensemble des administrations publiques (État, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales) et définissent une trajectoire sur une période donnée.

Dans la hiérarchie des normes, les lois de programmation définissent un cap et des outils nécessaires au respect des engagements pris par la France dans le cadre du traité budgétaire sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union européenne (TSCG) mais elles n'ont pas de portée juridique supérieure à celle des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques a enrichi et renforcé les procédures permettant d'opérer, en droit interne, la transcription des objectifs fixés au niveau européen. C'est le cas du mécanisme de vérification du solde structurel, solde corrigé des effets de la conjoncture, de l'ensemble des administrations publiques et de l'examen des hypothèses macro-économiques par le Haut conseil des finances publiques.

Comme pour la loi de programmation précédente, le texte comporte deux titres. Le titre premier est consacré aux orientations pluriannuelles des finances publiques ; il présente successivement les objectifs généraux des finances publiques, l'évolution des dépenses publiques sur la période 2014 à 2017, le budget triennal de l'État sur la période 2015 à 2017 et définit des règles relatives à l'évolution des recettes publiques et au pilotage des niches fiscales. Le titre II comporte les dispositions permanentes de la loi de programmation. Il prévoit notamment la mise en place de revues de dépenses et un bilan des niches fiscales et sociales et consacre un chapitre spécifique aux administrations de sécurité sociale.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB en 2015 pour parvenir à l'équilibre des comptes publics en 2016 et 2017.

Le programme de stabilité transmis aux institutions communautaires actait le principe du maintien de ces objectifs mais avec un report significatif et au prix d'un effort très substantiel en 2015.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 s'écarte de cette trajectoire en reportant à 2019, en toute fin de période de programmation, l'atteinte de l'objectif à moyen terme de 0,4 % du PIB de solde structurel, tandis que l'équilibre des comptes publics n'est pas atteint au cours de la période de programmation.

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 ainsi pour avis des projets de loi de programmation des finances publiques renvoyés au fond à la commission des finances.

Cette saisine pour avis se justifie aussi par la part croissante des dépenses des administrations de sécurité sociale dans les dépenses publiques en volume et en dynamique, dans un contexte de faible croissance du PIB.

Les **dépenses des administrations de sécurité sociale** représentaient en effet 562,9 milliards d'euros en 2013, soit **26,6 % du PIB** (2 113,7 milliards d'euros), dont 462,9 milliards d'euros, soit 21,8 % du PIB au titre des régimes obligatoires de base qui forment le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

En recettes, les administrations de sécurité sociale représentaient 552,8 milliards d'euros, soit 26,1 % du PIB, dont 449,8 milliards au titre des régimes obligatoires de base. En 2013, le besoin de financement s'établit à 10,1 milliards d'euros.

Au total, les administrations de sécurité sociale représentent **47,7 % des dépenses des administrations publiques** (1 207 milliards d'euros) et **53,6 % des prélèvements obligatoires** (507,2 milliards d'euros) soit 24 % du PIB.

Depuis 2008, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont progressé de 86,7 milliards d'euros et la part dans le PIB des prélèvements obligatoires au profit des administrations de sécurité sociale a progressé de près de 2 points.

Sur les 30 articles du projet de loi de programmation, trois ensembles de dispositions intéressent plus particulièrement votre commission des affaires sociales.

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

L'**article 2** définit l'évolution du solde structurel au regard de l'objectif à moyen terme des administrations publiques.

L'**article 3** 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 différents sous-secteurs des administrations publiques.

L'**article 4** fixe l'objectif d'effort structurel pour l'ensemble des administrations publiques.

L'**article 5** fixe des objectifs de taux de dépense publique et de prélèvements obligatoires par rapport au PIB.

L'**article 6** met en place un mécanisme de correction lorsque les écarts à la trajectoire de solde structurel sont « importants » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012. Il crée une conférence des finances publiques associant les représentants des différents sous-secteurs des administrations publiques.

L'**article 7** fixe, par sous-secteurs des administrations publiques, des objectifs d'évolution de la dépense publique.

L'**article 10** 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.

L'**article 12** reconduit le mécanisme de mise en réserve de 0,3 % du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

Les **articles 17 à 21** sont relatifs au pilotage des niches fiscales et sociales.

L'**article 22** prévoit une annexe au projet de loi de finances de l'année dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener sur l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques.

L'**article 23** prévoit une évaluation, six mois avant leur expiration, des dépenses fiscales et des niches sociales instaurées à titre temporaire, avant une éventuelle mesure de reconduction.

L'**article 26** modifie l'article L. 6143-4 du code de la santé publique relatif aux modalités d'approbation des prévisions de recettes et de dépenses des établissements de santé, en particulier de ceux soumis à un plan de redressement.

L'**article 27** est relatif au suivi financier du régime d'assurance chômage. Il prévoit la transmission de ses perspectives financières triennales par l'Unedic et la rédaction, sur cette base, d'un rapport du Gouvernement au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic.

L'**article 29** prévoit la transmission annuelle au Parlement d'un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation et des articles en vigueur des lois de programmation précédentes.

L'**article 30** abroge la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, à l'exception de ses articles 17 et 20.

Outre des modifications rédactionnelles portant sur les articles et sur le rapport annexé et des modifications relatives aux crédits d'impôt et aux dépenses fiscales, l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels.

L'un de ces articles (article 28 bis) prévoit que le Gouvernement présente au Parlement les hypothèses retenues pour le calcul de la croissance tendancielle de la dépense des sous-secteurs des administrations publiques.

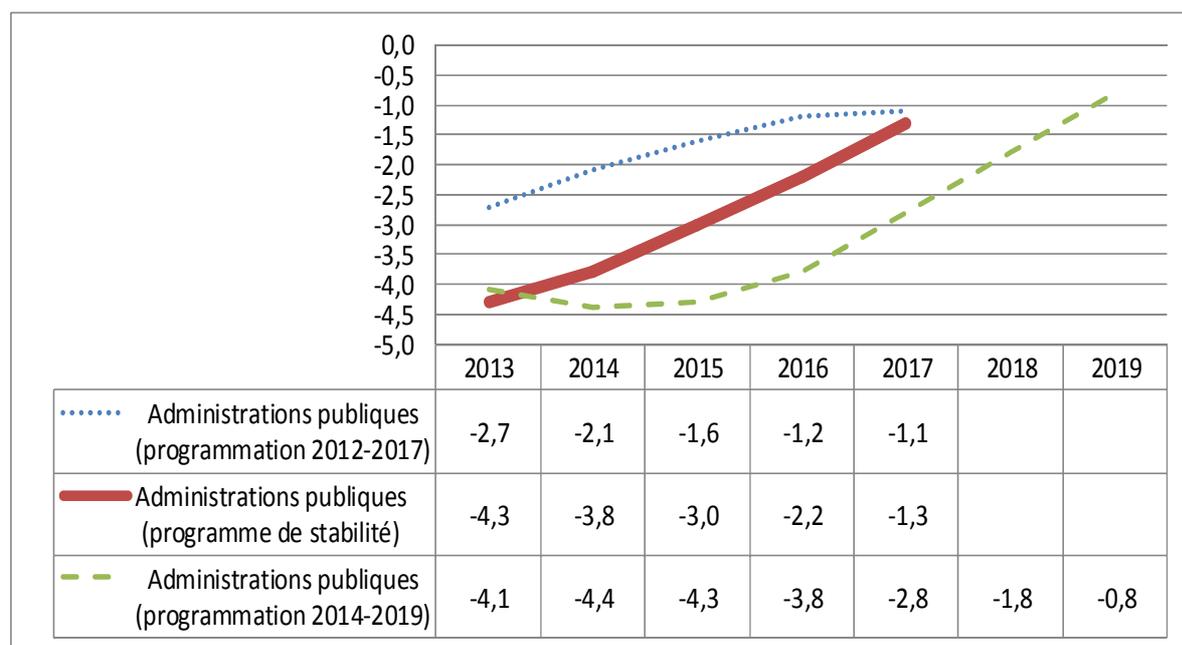
I. LE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS, UN HORIZON TOUJOURS REPOUSSÉ

A. UNE RÉVISION DE LA PROGRAMMATION 2012-2017 EN FORME DE RENONCEMENT

Le retour à l'équilibre des comptes publics, auquel la France s'est engagée, apparaît comme un horizon sans cesse repoussé.

Le solde effectif des administrations publiques s'établirait à **- 4,3 % du PIB potentiel en 2015**, à - 3,8 % en 2016, à - 2,8 % en 2017, à - 1,8 % en 2018 et à - 0,8 en 2019.

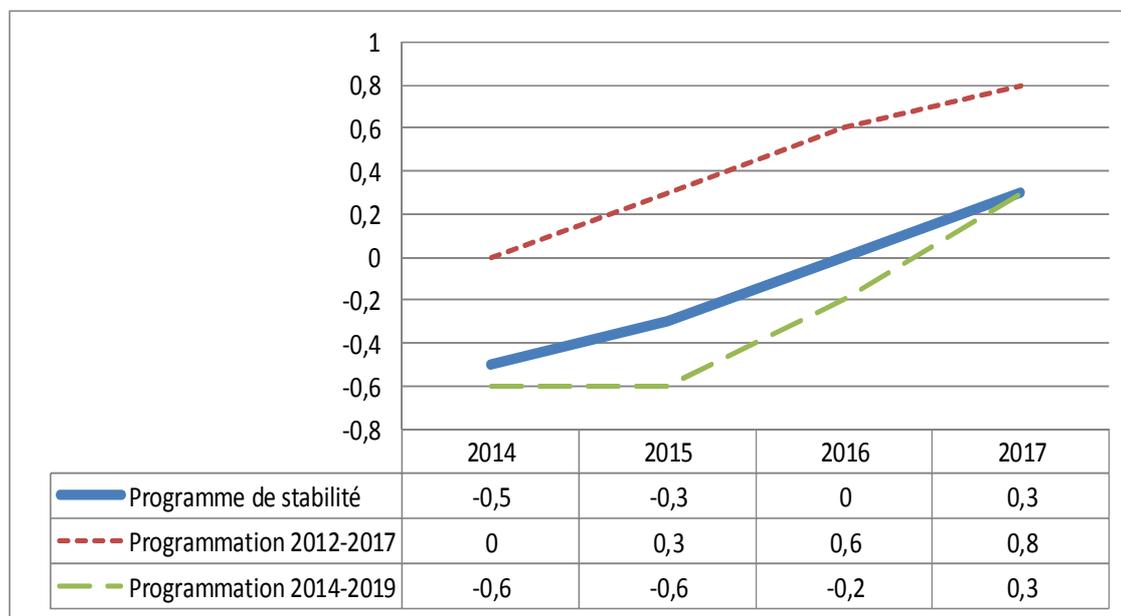
Figure n° 1 : Solde des administrations publiques, en pourcentage du PIB potentiel



Source : LPFP 2012-2017, programme de stabilité, projet de loi.

Les administrations de sécurité sociale renoueraient avec l'équilibre en 2016, soit deux ans plus tard que ne le prévoyait la précédente programmation, qui retenait comme échéance l'année 2014. Après une stabilité du solde entre 2014 et 2015, la trajectoire rejoint celle du programme de stabilité en 2017 mais avec une « pente » beaucoup plus forte.

Figure n° 2 : Trajectoire des finances sociales proposée par le projet de loi de programmation, comparée à la précédente loi de programmation (décembre 2012) et au programme de stabilité (avril 2014), en points de PIB potentiel



Source : LPFP 2012-2017, programme de stabilité, projet de loi.

B. UNE RÉVISION DES HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES ENCORE TEINTÉE D'OPTIMISME

La programmation des finances publiques s'appuie sur deux séries de paramètres macro-économiques : un exercice de prévision qui porte sur l'exercice 2015, par construction conforme aux projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale et la définition d'hypothèses sur les années ultérieures.

Le Gouvernement table ainsi, dans le rapport annexé, sur des gains de productivité plus importants, un redressement de l'investissement des entreprises, le retour de la demande adressée par nos partenaires commerciaux et l'augmentation de la consommation des ménages. Le rapport souligne prudemment que « *cette résorption du déficit d'activité dépendra néanmoins du redémarrage des moteurs de la croissance et de la capacité de l'économie française à en tirer parti* ».

Au-delà de l'année à venir, les hypothèses macro-économiques qui sous-tendent la programmation n'ont pas, par nature, le caractère de prévisions.

1. Des prévisions de croissance révisées à court terme

A court terme, les prévisions macroéconomiques sont revues à la baisse par rapport au programme de stabilité 2014-2017 adopté en avril 2014 qui prévoyait notamment une croissance de 1 % en 2014, pour tenir compte des niveaux de croissance et d'inflation constatés.

Figure n° 3 : Les hypothèses macro-économiques de la programmation 2014-2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Croissance du PIB	0,3	0,4	1	1,7	1,9	2	2
Déflateur de PIB*	0,8	0,8	0,9	1,4	1,7	1,7	1,7
Indice des prix	0,7	0,5	0,9	1,4	1,75	1,75	1,75
Masse salariale du secteur privé	0,8	1,6	2	3,5	4,2	4,2	4,2
croissance potentielle	1	1	1,1	1,3	1,3	1,2	1,1
PIB potentiel en Md€ 2010	2100	2132	2156	2184	2212	2238	2264
Écart de production en % du PIB potentiel	-2,7	-3,3	-3,4	-3,1	-2,5	-1,7	-0,9

* Un déflateur mesure les variations de prix en divisant une grandeur en valeur par cette même grandeur en volume. Le déflateur de PIB mesure les variations de prix en corrigeant les effets de l'inflation. Le déflateur du PIB s'écarte de l'indice des prix à la consommation, en fonction notamment, de l'évolution des prix des importations, des exportations et de la formation brute de capital fixe (Insee). Voir principales définitions en annexe

Source : projet de loi.

Parmi ces hypothèses, deux variables sont déterminantes pour les finances sociales : **la croissance du PIB en valeur et la croissance de la masse salariale du secteur privé**. La croissance de la masse salariale du secteur privé est le principal déterminant des recettes des administrations de sécurité sociale. Un point d'écart à la prévision se traduit par 2 à 2,5 milliards d'euros de cotisations sociales.

Pour ce qui concerne le PIB en volume, le Gouvernement prévoit une évolution en 1,9 % et une hypothèse d'inflation de 1,66 %, soit **une hypothèse prudente** si l'on se réfère aux précédentes programmations et optimiste si l'on prend comme référence les chiffres observés lors des années de croissance atone que notre pays connaît depuis la crise.

2. Des hypothèses plus « optimistes » à moyen terme

Pour ce qui concerne la **masse salariale du secteur privé**, la convention retenue par le Gouvernement est une **évolution de 4 %** sur la période, avec une croissance soutenue en fin de programmation.

Figure n° 4 : Comparaison des principales hypothèses macro-économiques hors première année de programmation avec les précédentes lois de programmation

	Loi de programmation 2009-2012	Loi de programmation 2011-2014	Loi de programmation 2012-2017	Projet de loi de programmation 2014-2019
Croissance du PIB en volume	2,5 %	2,5 %	2 %	1,9 %
Inflation	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,66 %
Masse salariale du secteur privé	4,6 %	4,5 %	4 %	4 %

Cette hypothèse semble plus « optimiste » que l'hypothèse de croissance. Elle suppose de retrouver les niveaux de croissance annuelle de la masse salariale, observés avant la crise, sur la période 1998-2007. Depuis 2010, la croissance de la masse salariale est restée plus modérée.

Figure n° 5 : Évolution du PIB en volume et de la masse salariale

	2010	2011	2012	2013
PIB en volume	2,0	2,1	0,3	0,3
masse salariale	1,9	3,6	2,1	1,2

Source : rapports CCSS.

Sur la période récente, la croissance de la masse salariale du secteur privé est restée supérieure à celle du PIB en volume. **Le choix du niveau de cette variable laisse cependant planer une incertitude forte sur les recettes qui y sont associées et suppose en conséquence une vigilance particulière sur les dépenses.**

Le dernier paramètre essentiel pour la programmation 2014-2017 est celui de la croissance potentielle, qui détermine le solde structurel des administrations publiques.

Le solde structurel se définit comme le solde corrigé des variations conjoncturelles. La croissance potentielle est celle du « *niveau soutenable de l'économie sans tension sur les facteurs de production* ». Pour la programmation, le Gouvernement a fait le choix de retenir l'estimation de la Commission européenne pour la croissance potentielle de 1,2 % par an sur la période 2014-2019 alors qu'il privilégiait jusqu'à présent un taux de croissance potentielle plus élevé.

Comme le souligne le Haut conseil des finances publiques¹ dans son avis du 26 septembre 2014 sur le présent projet de loi, l'écart de production, « le potentiel de rebond » pourrait avoir été affecté par la durée de la crise : « *l'hypothèse (...) d'une moindre capacité de rebond de l'économie française ne peut pas être exclue. La prise en compte d'une telle hypothèse se traduirait par un déficit structurel plus élevé tout au long de la période de programmation* ».

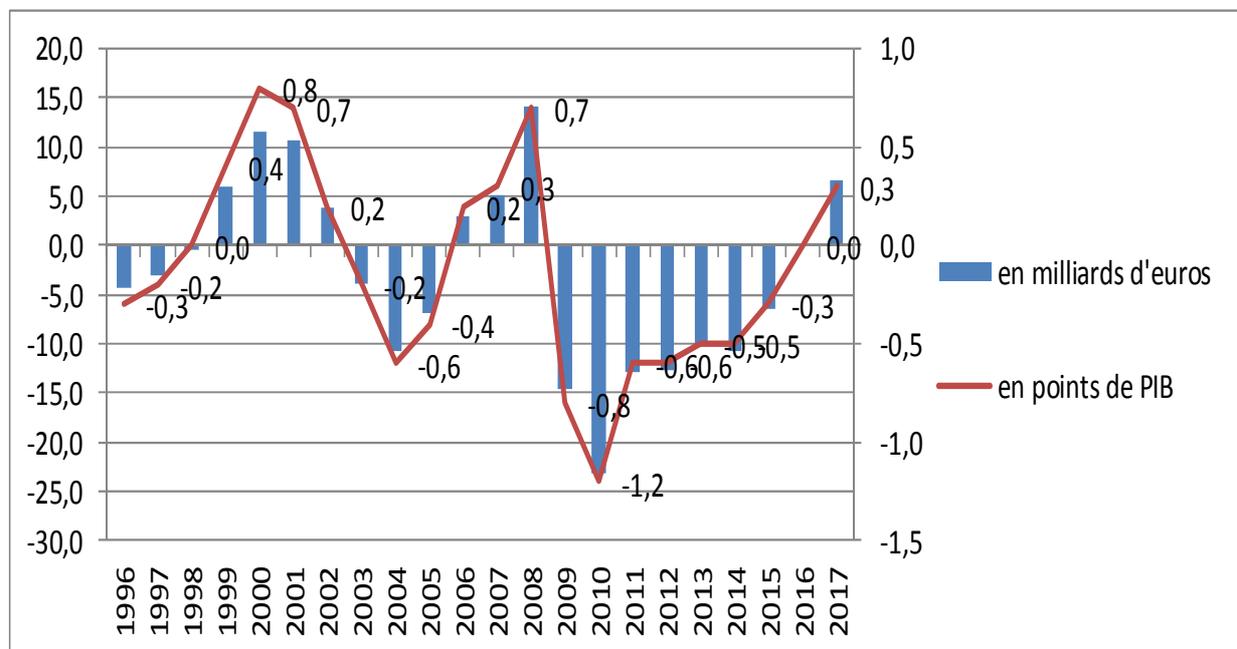
C. DES PRÉVISIONS DE SOLDE EFFECTIF POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE QUI MARQUENT UNE DIFFICULTÉ À ENRAYER LA PROGRESSION DES DÉPENSES

En 2013, les administrations de sécurité sociale (régimes obligatoires de base de la sécurité sociale dont le régime général, fonds de solidarité vieillesse, hôpitaux, fonds divers dont la caisse d'amortissement de la dette sociale, régimes complémentaires et assurance chômage) étaient en déficit pour la cinquième année consécutive, avec un solde négatif de **10,1 milliards d'euros, soit 0,5 % du PIB**.

1. Une réduction des déficits qui marque le pas sur la période récente

En dépit d'un apport significatif de recettes (+ 7,6 milliards de recettes nouvelles en 2013), la réduction des déficits marque le pas en 2013 et serait à l'arrêt pour l'année 2014.

¹ Créé par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a pour missions d'éclairer les choix du Gouvernement et du Parlement et de veiller à la cohérence de la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques avec les engagements européens de la France. Pour cela, il apprécie le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement et se prononce sur la cohérence des objectifs annuels présentés dans les textes financiers (projets de loi de finances, projets de loi de finances rectificatives...) avec les objectifs pluriannuels de finances publiques.

Figure n° 6 : Solde des administrations de sécurité sociale depuis 1996

Source : INSEE.

Le déficit des administrations de sécurité n'est pas une fatalité dont il faudrait s'accommoder. Si on le compare avec le déficit de l'Etat (- 3,2 % du PIB), sa résorption ne semble pas hors de portée.

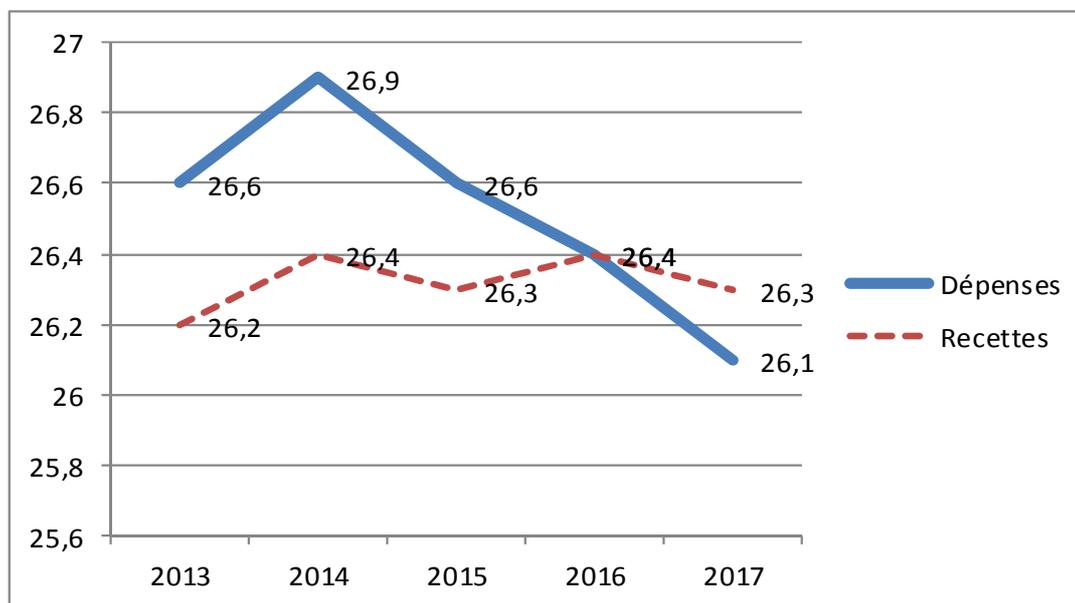
Le déficit des administrations de sécurité sociale représente 1,8 % du montant de leurs dépenses.

D'après le projet de loi, l'équilibre serait retrouvé en 2016 avec un excédent de 0,3 % du PIB en 2017, sous réserve de la réalisation des hypothèses macro-économiques, singulièrement de la croissance de la masse salariale.

2. Un scénario de maîtrise des dépenses

Par rapport à la programmation précédente, la trajectoire illustre le retard pris dans la décreue des dépenses qui conduit à réaliser une inflexion plus forte pour revenir à l'équilibre. Le « croisement des courbes » prévu en 2014 n'interviendrait désormais qu'en 2016.

Figure n° 7 : Évolutions des dépenses et des recettes des administrations de sécurité sociale en points de PIB



Source : Rapport annexé au projet de loi de programmation.

En recettes, la précédente programmation prévoyait une stabilisation à 26,8 % du PIB alors que la programmation actuelle table sur 26,3 % du PIB.

3. La trajectoire des différentes administrations de sécurité sociale

L'article 7 du projet de loi de programmation fixe des objectifs d'évolution de la dépense des différents sous-secteurs des administrations publiques.

Figure n° 8 : Taux de croissance en valeur des dépenses publiques

	2014	2015	2016	2017
APU	1,4%	1,1%	1,9%	1,8%
APUC	0,4%	0,3%	0,8 %	0,4%
APUL	1,2%	0,3 %	1,8 %	1,9 %
ASSO	2,3%	0,8%	2,1%	2,3 %

Source : Article 7 du projet de loi.

Les dépenses des administrations de sécurité sociale évolueraient de façon plus dynamique que celles des dépenses publiques et des dépenses des autres sous-secteurs, mais selon un rythme moins soutenu que celui observé sur la période récente.

L'article 10 fixe, quant à lui, les **objectifs de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale** ainsi que l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base pour les années 2015 à 2017.

Les dépenses évolueraient de la façon suivante :

2015 : 476,6 milliards d'euros

2016 : 486,8 milliards d'euros, soit une progression de 10,2 milliards d'euros

2017 : 498,3 milliards d'euros, soit une progression de 11,5 milliards d'euros.

Le tableau ci-après illustre les difficultés de la « traduction » des engagements pris sur le périmètre des ASSO, en comptabilité nationale, sur le périmètre budgétaire du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Figure n° 9 : Décomposition du solde des administrations de sécurité sociale

		2013	2014	2015	2016	2017
ASSO	PIB potentiel en milliards d'euros	2 110	2 132	2 156	2 184	2 212
	Solde en points de PIB	- 0,5	- 0,5	- 0,3	0	0,3
	Solde en milliards d'euros	- 10,1	- 10,6	- 6,5	- 0,4	6,5
ASSO hors PLFSS	Solde hors CADES et FRR en points de PIB	-1	-1	- 0,8	- 0,6	- 0,3
	Solde hors CADES et FRR en milliards d'euros	- 20,6	- 21,5	- 18,1	-12,5	- 6,1
	Contribution Cades FRR en milliards d'euros	10,5	10,9	11,6	12,1	12,6
	Solde Retraites complémentaires	- 2,2	- 2,4	- 1,9	- 1,3	0,1
	Solde Assurance chômage	- 3,6	- 4	- 3,4	- 2,5	- 1,8
	Solde autres ASSO et/ou ajustement	1,2	0,3	0,6	1,6	1,3
	Solde ASSO hors PLFSS	5,9	4,8	6,9	9,9	12,2
PLFSS	Solde régime général + FSV	- 15,4	- 15,4	- 13,3	- 10,2	- 6,1
	Solde tous régimes + FSV	- 16	- 15,4	- 13,4	- 10,3	- 5,7

Source : Projet de loi et commission des affaires sociales.

Outre que le passage d'une comptabilité à l'autre suppose un certain nombre d'ajustements parmi lesquels le rapport annexé cite « *les dotations nettes de provisions, les dotations aux amortissements et les plus-values sur cessions d'immobilisations financières ou opérations de change* », une fois prise en compte la contribution positive au solde de la Cades et du Fonds de réserve pour les retraites, subsiste une contribution positive des autres administrations de sécurité sociale qui n'est pas documentée.

Trois catégories d'administrations de sécurité sociale peuvent être distinguées sans pour autant recouvrir la totalité du périmètre des ASSO :

- le fonds de réserve pour les retraites (FRR) et la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) apportent par construction une contribution positive au solde sans qu'elle soit une contrepartie aux déficits actuels puisqu'elle est destinée à couvrir d'autres engagements. Le « véritable » solde est donc hors Cades et FRR dont on peut rappeler qu'ils n'appartenaient pas, jusqu'en 2011, au périmètre des administrations de sécurité sociale ;

- les régimes obligatoires de base de sécurité sociale qui forment le champ du projet de loi de financement de la sécurité sociale ;

- les autres administrations de sécurité sociale dont l'assurance chômage et les régimes de retraite complémentaires.

Sur l'objectif, pour l'ensemble des administrations publiques, de 50 milliards d'euros d'économies, un premier effort de 21 milliards d'euros est prévu en 2015, suivi de 15 milliards d'euros en 2016 et de 14 milliards en 2016. Sur ce total, les administrations de sécurité sociale doivent contribuer à hauteur de 21 milliards d'euros, dont 9,6 milliards en 2015.

a) Le fonds de réserve pour les retraites et la caisse d'amortissement de la dette sociale

A raison de leur objet, la Cades et le FRR présentent un excédent structurel.

Cet excédent cumulé réduit de moitié le besoin de financement des administrations de sécurité sociale

b) Les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale

Pour les régimes obligatoires de base, le projet de loi de programmation présente des soldes que l'annexe B au projet de loi de financement de la sécurité sociale permet de détailler par risque pour les régimes obligatoires de base et par branche pour le régime général.

Figure n° 10 : Recettes, dépenses et solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base

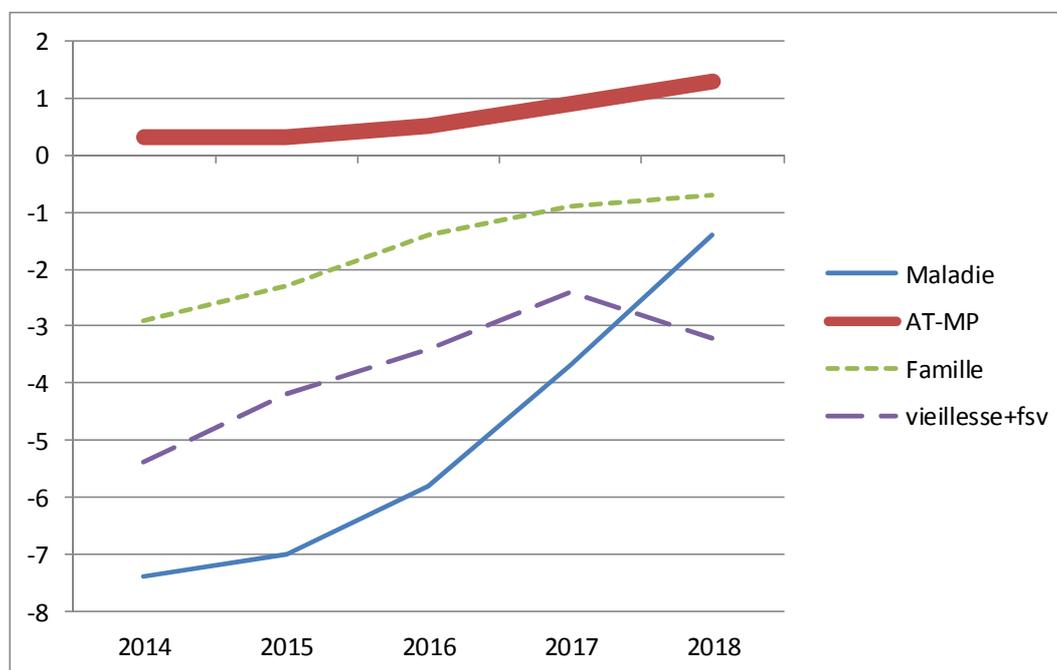
	en Mds€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Maladie	Recettes	171,8	178,9	182,2	186,4	191	196,2	202,3	208,8
	Dépenses	180,3	184,8	189,1	193,8	198	202	206	201,2
	Solde	-8,5	-5,9	-6,9	-7,4	-7	-5,8	-3,7	-1,4
AT-MP	Recettes	12,8	13,1	13,5	13,5	13,7	14	14,7	15,3
	Dépenses	13	13,7	12,8	13,2	13,5	13,6	13,8	14
	Solde	-0,1	-0,6	0,7	0,3	0,3	0,5	0,9	1,3
Famille	Recettes	52,3	54,1	54,9	56,2	52,4	53,7	55,3	57,1
	Dépenses	54,9	56,6	58,2	59,1	54,6	55,1	56,2	57,8
	Solde	-2,6	-2,5	-3,3	-2,9	-2,3	-1,4	-0,9	-0,7
Vieillesse	Recettes	194,6	203,4	212,2	218,1	222,7	229,5	236,5	243,4
	Dépenses	202,5	209,5	215,8	219,9	224	229,9	236,5	245
	Solde	-7,9	-6,1	-3,6	-1,7	-1,3	-0,4	0	-1,6
Toutes branches	Recettes	419,6	436,5	449,8	461,2	466,2	479,6	494,5	510
	Dépenses	438,7	451,6	462,9	472,9	476,6	486,8	498,3	521,4
	Solde	-19,1	-15,1	-13,1	-11,7	-10,3	-7,2	-3,7	-2,4
FSV	Recettes	14,1	14,7	16,8	16,9	16,6	16,8	17,3	17,9
	Dépenses	17,5	18,8	19,7	20,6	19,6	19,8	19,7	19,5
	Solde	-3,4	-4,1	-2,9	-3,7	-2,9	-3	-2,4	-1,6

Source : Annexe B PJLFSS 2015.

Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV passerait de 15,4 milliards d'euros en 2014 à 6,1 milliards d'euros en 2017.

Trois des quatre risques resteraient en déficit alors que la branche AT-MP pourrait financer ses déficits passés.

Figure n° 11 : Évolution des soldes des branches maladie, AT-MP, famille et vieillesse + FSV de 2014 à 2018



Source : Annexe B PLFSS 2015.

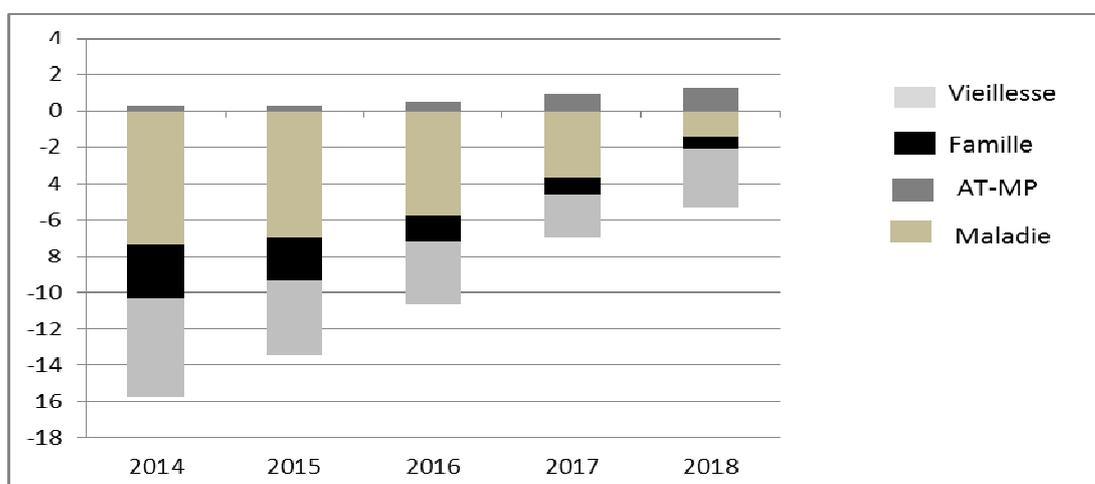
Le **FSV** connaîtrait une amélioration de son solde de 2,1 milliards d'euros entre 2014 et 2017, sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture.

L'évolution des dépenses **d'assurance vieillesse** serait de 2,5 % en moyenne sur la période 2014-2017. Une nouvelle dégradation est observée à compter de 2018.

Les dépenses de la **branche famille** sont affectées par un changement de périmètre avec le transfert, pour un montant de 4,7 milliards d'euros, de l'aide personnalisée au logement. Des mesures d'économies permettront de ramener le rythme moyen d'évolution des dépenses de 2 à 1,3 %.

Pour la **branche maladie**, les mesures d'économies prévues contribuent à l'amélioration du solde, l'équilibre n'étant cependant pas retrouvé avant la fin de période de programmation.

Figure n° 12 : Décomposition par risques du solde des régimes obligatoires de base



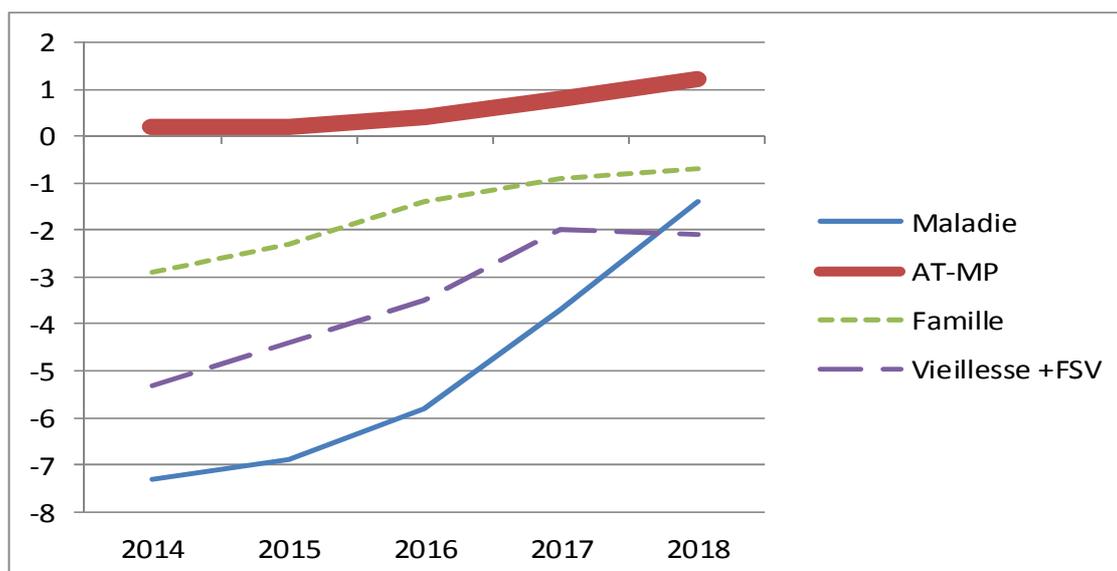
Source : PJLFSS 2015.

Les soldes s’améliorent de façon comparable, à l’exception du solde vieillesse + FSV dont la dégradation est prévue en fin de période.

c) Le régime général de sécurité sociale

Au sein des régimes obligatoires de base, les soldes des différentes branches du régime général enregistrent une évolution comparable.

Figure n° 13 : Évolution des soldes des branches maladie, AT-MP, famille et vieillesse + FSV du régime général de 2014 à 2018



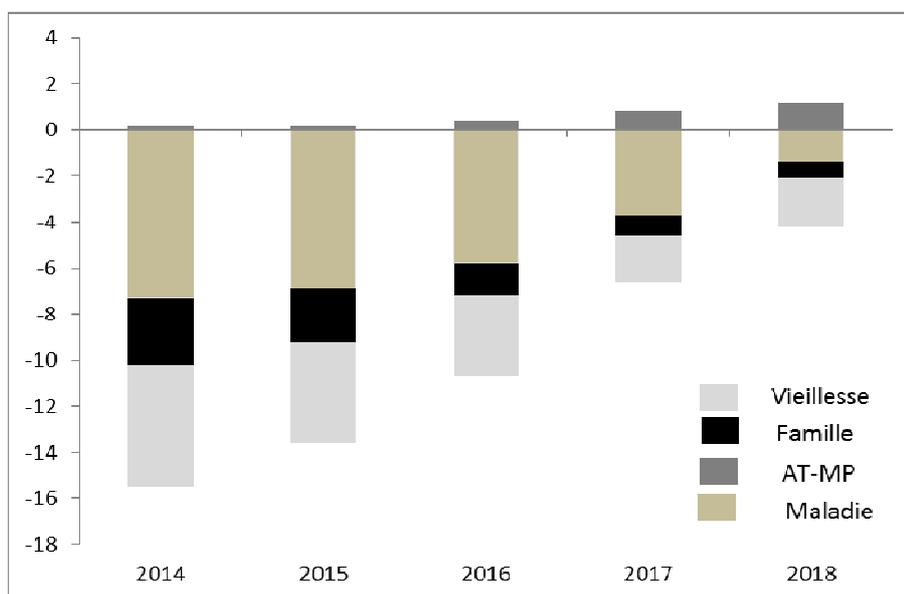
Source : PJLFSS.

On observe ainsi une réduction très forte du déficit de la branche maladie en fin de période, une amélioration significative du déficit de la branche famille et une consolidation de l'excédent de la branche AT-MP à l'exception de la branche vieillesse dont le solde ne se dégrade pas aussi significativement en fin de période.

Figure n° 14 : Recettes, dépenses et soldes du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse

	en Mds€	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Maladie	Recettes	148,2	155	158	161,4	166,7	172,5	179	158,1
	Dépenses	156,8	160,9	164,8	168,8	173,6	178,3	182,7	186,4
	Solde	-8,6	-5,9	-6,8	-7,3	-6,9	-5,8	-3,7	-1,4
AT-MP	Recettes	11,3	11,5	12	12	12,3	12,7	13,2	13,8
	Dépenses	11,6	11,7	11,3	11,8	12,1	12,3	12,4	12,6
	Solde	-0,2	-0,2	0,6	0,2	0,2	0,4	0,8	1,2
Famille	Recettes	52	53,8	54,6	56,2	52,4	53,7	55,3	57,1
	Dépenses	54,6	56,3	57,8	59,1	54,6	55,1	56,2	57,8
	Solde	-2,6	-2,5	-3,2	-2,9	-2,3	-1,4	-0,9	-0,7
Vieillesse	Recettes	100,5	105,5	111,4	115,1	119,4	124,2	129	133,2
	Dépenses	106,5	110,2	114,6	116,7	120,9	124,7	128,5	133,7
	Solde	-6	-4,8	-3,1	-1,6	-1,5	-0,5	0,4	-0,5
Toutes branches	Recettes	301	314,2	324	332,7	338,1	350,2	363,3	375,6
	Dépenses	318,4	327,5	336,5	344,3	348,6	357,4	366,6	376,9
	Solde	-17,4	-13,3	-12,5	-11,7	-10,5	-7,2	-3,3	-1,3
FSV	Recettes	14,1	14,7	16,8	16,9	16,6	16,8	17,3	17,9
	Dépenses	17,5	18,8	19,7	20,6	19,6	19,8	19,7	19,5
	Solde	-3,4	-4,1	-2,9	-3,7	-2,9	-3	-2,4	-1,6

Source : PJLFSS.

Figure n° 15 : Décomposition par risques des soldes du régime général

Source : PJLFSS.

d) Les régimes de retraite complémentaires et l'assurance chômage

Les projections présentées pour ces régimes sont une nouveauté de la programmation 2014-2019.

Le projet de loi de programmation prévoit que **le solde des régimes complémentaires de retraite se redresse de 2,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017**. Les réformes adoptées par l'AGIRC et l'ARCCO dans le cadre de l'accord signé en 2013 de sous-indexation des pensions et d'augmentation des taux de cotisations continueraient de produire leurs effets avec 2 milliards d'économies à l'horizon 2017.

Figure n° 16 : Projections pour les régimes de retraites complémentaires et le régime d'assurance chômage

	2013	2014	2015	2016	2017
Recettes des régimes complémentaires de retraites	77,1	76,7	81,2	84,3	87,9
Dépenses	79,3	81,2	83,1	85,5	87,8
Solde Retraites complémentaires	- 2,2	- 2,4	- 1,9	- 1,3	0,1
Recettes assurance-chômage	33,6	34,3	35,1	36,3	37,8
Dépenses	37,2	38,2	38,5	38,8	39,6
Solde Assurance chômage	- 3,6	- 4	- 3,4	- 2,5	- 1,8

Source : Projet de loi.

Pour ce qui concerne l'assurance chômage, **le solde du régime se redresserait de 2,2 milliards à l'horizon de 2017**. Les mesures prises au titre de l'accord de 2014 représentent 0,5 milliard d'économies entre 2015 et 2017 et 100 millions d'euros sont attendus du gel partiel des indemnisations en 2015.

Au total, sur les 2 milliards d'euros prévus au titre du programme d'économies, 1,4 milliard reste à trouver « à partir de 2016 », sur lequel le projet de loi de programmation n'apporte pas plus de précisions.

4. L'Ondam

La programmation pour les années 2014 à 2017 repose sur une hypothèse de ralentissement du rythme d'évolution de la dépense publique qui serait contenu à 1,55 % par an en valeur.

Figure n° 17 : Contribution de l'Ondam aux économies en dépenses

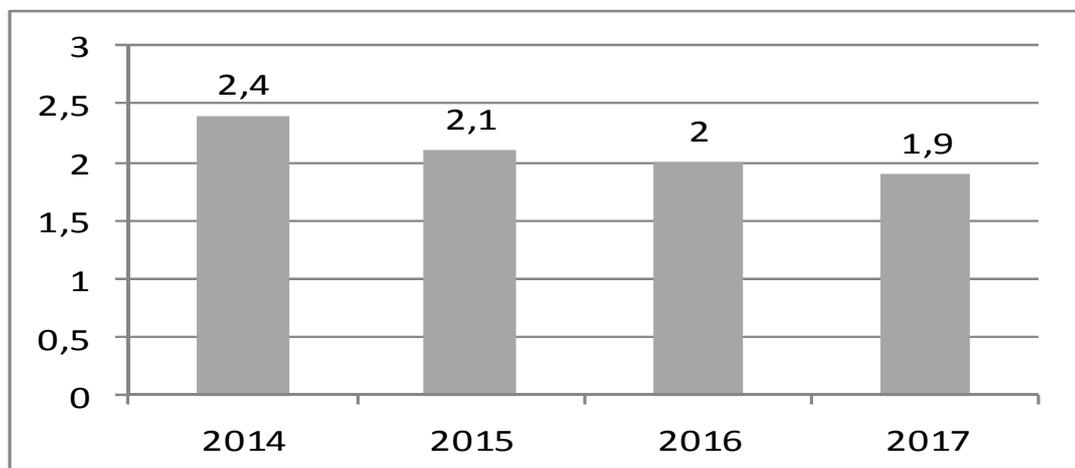
APU en % du PIB	2013	2014	2015	2016	2017
Trajectoire spontanée	- 6,4	- 7,1	- 7,6	- 7,4	- 6,8
Économies en dépenses	0,8	1,4	2,2	2,9	3,5
dont inflexion Ondam	0,3	0,4	0,5	0,7	0,8
Contribution de l'Ondam aux économies en dépenses	38%	29%	23%	24%	23%

Source : Projet de loi et commission des affaires sociales.

L'évolution des dépenses des administrations de sécurité sociale serait de 1,875 % par an sur la période.

Le principal instrument de pilotage des dépenses des administrations de sécurité sociale est l'Ondam qui représente plus de 30 % des dépenses en 2013 et 37,5 % des dépenses des régimes obligatoires.

L'Ondam verra son taux d'évolution abaissé à 2 % en moyenne sur la période 2015-2017, ce qui représente une contribution à l'effort en dépenses de 0,6 point de PIB par an.

Figure n° 18 : Taux d'évolution de l'Ondam pour les années 2014 à 2017

Source : Programme de stabilité.

Comme l'illustre le tableau suivant, cette norme d'évolution de l'Ondam préserve une augmentation annuelle en valeur de plus de 3,8 milliards d'euros chaque année.

Figure n° 19 : Évolution de l'Ondam en valeur

	2014	2015	2016	2016
Ondam en valeur	178,3	182,3	186	189,5
scénario tendanciel (+3,9%)		191,2	200,6	210,4
taux d'évolution	2,5%	2,2%	2,0%	1,9%
augmentation en valeur	4,3	4	3,7	3,5

Source : Projet de loi et commission des affaires sociales.

Le rapport annexé indique que l'évolution des dépenses sous Ondam de 2,1 % en 2015 par rapport à 2014 représente une économie de plus de 3 milliards d'euros en 2015 par rapport à une évolution tendancielle des dépenses de 3,9 %. Dans son rapport sur l'application des lois de financement, la Cour des comptes a qualifié de « boîte noire » le mode de définition de cette évolution tendancielle qui constitue la référence sur laquelle est construite l'Ondam.

D. L'ÉVOLUTION DU SOLDE STRUCTUREL

L'article 2 du projet de loi fixe l'objectif à moyen terme à - 0,4 % du produit intérieur brut potentiel dont l'atteinte est programmée en 2019.

Figure n° 20 : Évolution du solde structurel des administrations publiques sur la période de programmation

En points de PIB potentiel	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Solde Structurel	-2,4	-2,2	-1,9	-1,4	-0,9	-0,4

Source : Article 2 du projet de loi.

Les administrations de sécurité sociale apportent une contribution positive à l'évolution du solde structurel qui doit être considérée avec prudence en raison de l'intégration de la Cades et du FRR dans leur périmètre.

1. Des administrations de sécurité sociale revenues à un solde structurel positif

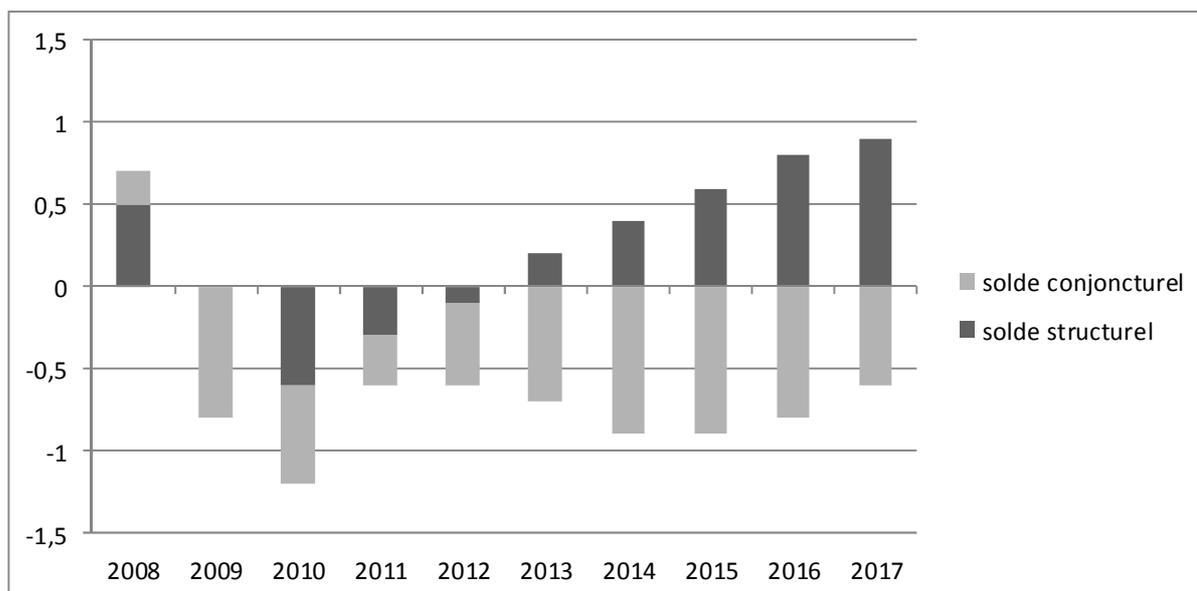
Le solde structurel des administrations de sécurité sociale se définit comme leur besoin de financement corrigé des effets de la conjoncture. Lorsque le niveau du PIB est inférieur à son niveau potentiel, le rendement des recettes sociales et fiscales diminue tandis qu'un surplus de dépenses, lié en particulier à l'indemnisation du chômage, apparaît.

Dans ce contexte, la réduction du déficit structurel est indispensable. La révision du PIB potentiel en loi de programmation, de même que le traitement des crédits d'impôts en dépenses, a un impact direct sur le solde structurel et l'ajustement structurel, moins élevé de 0,4 point par rapport au référentiel utilisé en loi de programmation 2012-2017. Cette révision rend les comparaisons difficiles avec la précédente loi de programmation.

Selon le programme de qualité et d'efficacité « financement », annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale, **le solde structurel des administrations de sécurité sociale est redevenu positif en 2013 à 0,2 point de PIB**. À cet égard, l'objectif d'un retour à un solde structurel positif en 2013 a été atteint.

La résorption du déficit structurel est très largement due à l'effort en recettes opéré depuis plusieurs années. L'ajustement structurel a ainsi représenté 0,3 point de PIB en 2011, 0,2 en 2012 et 0,3 en 2013.

Figure n° 21 : Évolution de la part du solde structurel et du solde conjoncturel depuis 2008



Source : Programme de qualité et d'efficacité financière annexé au PJJFSS 2015.

Cette notion de solde structurel appliquée aux administrations de sécurité sociale doit s'apprécier en tenant compte du fait que la Cades et le FRR, de par leur nature, sont structurellement excédentaires avec une contribution positive au solde global. **Appliquée au régime général, cette même notion fait apparaître un déficit structurel de 0,25 point de PIB.**

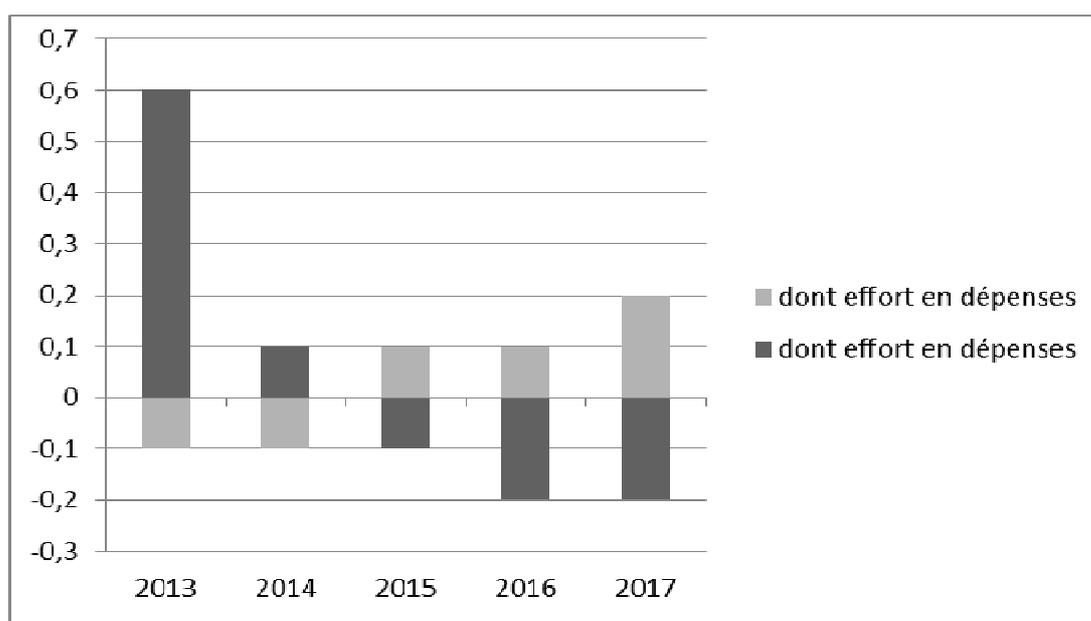
2. Une évolution parallèle de l'effort en recettes et de l'effort en dépenses

Sur la période de programmation, l'ajustement structurel est nul, l'effort en dépenses accompagnant l'effort en recettes. L'amélioration du solde effectif est largement due à l'amélioration du solde conjoncturel sous l'effet du retour attendu de la croissance.

Figure n° 22 : L'évolution du solde des administrations de sécurité sociale

en points de PIB potentiel	2013	2014	2015	2016	2017
PIB potentiel en mds€	2 110	2 132	2 156	2 184	2 212
Solde effectif	-0,5	-0,5	-0,3	0	0,3
Solde conjoncturel	-0,7	-0,9	-0,9	-0,8	-0,6
Solde structurel	0,2	0,4	0,6	0,8	0,9
Variation du solde structurel	0,3	0,2	0,2	0,2	0,1
Effort structurel	0,5	0,1	0	-0,1	0
<i>dont effort en recettes</i>	0,6	0,1	-0,1	-0,2	-0,2
<i>dont effort en dépenses</i>	-0,1	-0,1	0,1	0,1	0,2
Autres	-0,1	0,1	0,2	0,2	0,1

NB. : La ligne « autres » regroupe les éléments de l'ajustement structurel non compris dans l'effort structurel. Ces éléments sont : effet d'élasticité des prélèvements obligatoires, évolution de la part des recettes hors prélèvements obligatoires dans le PIB potentiel et éléments neutres sur le solde structurel de l'ensemble des APU mais qui influent sur le solde structurel par sous-secteur (variation des dépenses ou recettes de transferts entre administrations publiques et réaffectation de recette)s. Pour le périmètre des administrations de sécurité sociale, elle traduit notamment la compensation par l'État à la sécurité sociale des pertes de recettes occasionnées par les allègements de cotisations dans le cadre du pacte de responsabilité.

Figure n° 23 : Décomposition de l'effort structurel

Source : projet de loi.

E. LA DETTE SOCIALE : UNE DYNAMIQUE INQUIÉTANTE

1. La dette sociale au sein de la dette publique

La dette sociale représentait plus de 10 % de la dette publique en 2013. Le projet de loi de programmation prévoit de la stabiliser en 2015 puis de réduire sa part dans le PIB à partir de 2016.

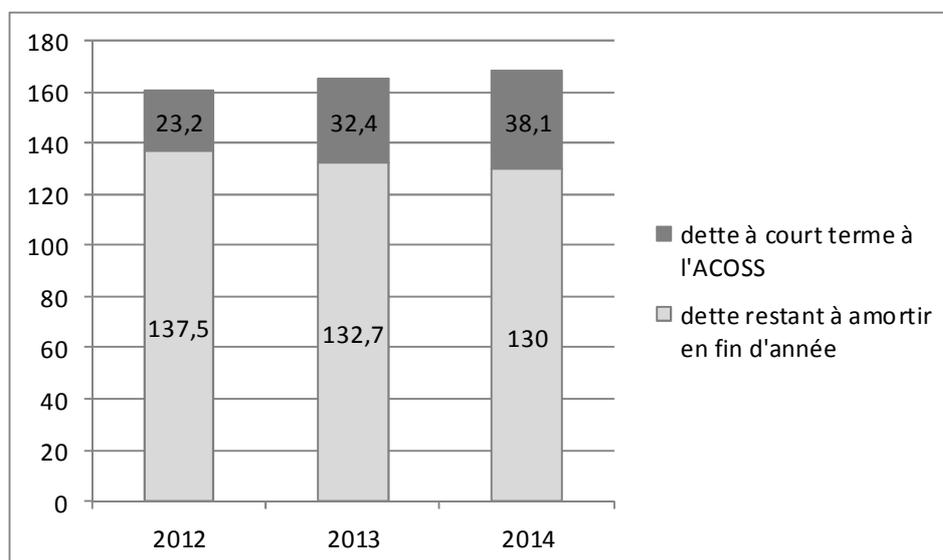
Figure n° 24 : Dette des administrations publiques en points de PIB

	2013	2014	2015	2016	2017
Dette publique	92,2	95,3	97,2	98	97,3
dette des ASSO	10	10,3	10,4	10,1	9,4

Source : rapport annexé au projet de loi.

Si le montant de la dette sociale n'est pas comparable à celle de l'État, qui représente une part prépondérante de la dette publique, elle se creuse sous l'effet des déficits cumulés.

Figure n° 25 : Évolution de la dette sociale



Source PLFSS 2015. Trésorerie au 31 décembre pour l'Acoss.

Le mécanisme d'amortissement fonctionne, avec une évolution favorable du ratio entre les intérêts versés et la dette amortie (46 % en cumulé). Le coût de l'amortissement aura néanmoins représenté plus de 44 milliards d'euros cumulés à la fin de l'année 2014 pour un cumul de dette amortie de 96,7 milliards d'euros.

2. La dette logée à l'Acoss

Le schéma de reprise de dette défini par les lois de financement de la sécurité sociale prévoit la reprise en 2015 des déficits vieillesse 2014, des déficits maladie et famille 2012.

Resteraient par conséquent à l'Acoss :

- la totalité de la dette de la branche AT-MP ;
- les déficits de la branche famille pour les exercices 2013 et 2014 ;
- une partie du déficit 2013 et le déficit 2014 de la branche maladie.

À la fin de l'année 2015, le solde cumulé de la dette « courante » s'élèverait à 41,5 milliards d'euros.

Financée à très court terme en trésorerie, pour un coût de 26 millions d'euros en 2013, cette dette est très sensible à l'évolution des taux d'intérêt.

3. La dette reprise par la Cades

Depuis sa création en 1996, la caisse aura repris une **dette totale de 227 milliards d'euros au 31 décembre 2014**. Elle en aura amorti 96,7 milliards d'euros et **doit encore rembourser 130 milliards d'euros**.

Compte tenu de l'allongement de la durée de vie de la Cades de quatre ans, permis par le vote de la loi organique relative à la gestion de la dette sociale votée en 2010, l'horizon final de remboursement de la dette sociale est actuellement 2024.

Le rapport annexé au projet de loi de programmation des finances publiques ne comporte pas d'éléments quant à la reprise des déficits sociaux par la Cades pour ceux qui ne seraient pas concernés par les dispositions des lois de financement pour 2011 et pour 2014. Entendue par votre commission des affaires sociales le 14 octobre 2014, la ministre des affaires sociales, Mme Marisol Touraine a précisé que le Gouvernement n'envisageait pas de nouveau transfert de dette à court terme.

De nouveaux transferts seraient cependant souhaitables, même s'ils supposent l'affectation de nouvelles recettes à la Cades, dans la mesure où ils préviendraient les effets d'une remontée brutale des taux d'intérêt à court terme.

II. LES MESURES DE PILOTAGE DES FINANCES PUBLIQUES

Comme c'était le cas pour les lois précédentes, le projet de loi de programmation prévoit des règles relatives au pilotage des finances publiques, pour une meilleure gestion des recettes et des dépenses. Il s'agit notamment de mesures, pour certaines déjà en vigueur, visant à lutter contre le « mitage » des recettes et à mieux réguler les dépenses.

A. LES MESURES GÉNÉRALES PROPOSÉES PAR LE PROJET DE LOI

1. La préservation des recettes

Comme les deux lois de programmation précédentes, le texte fixe un plafond annuel aux réductions d'impôt.

À l'article 17, il prévoit, comme les textes précédents, que les éventuels surplus de recettes par rapport aux prévisions doivent être affectés à la réduction des déficits.

À l'article 18, le texte prévoit que l'incidence des mesures relatives aux prélèvements obligatoires, adoptées depuis le 1^{er} juillet 2012, ne peut être inférieure au seuil plancher de - 4 milliards d'euros en 2015, - 6 en 2016 et - 8 en 2017.

2. Le pilotage des niches fiscales et sociales

Ces mesures reconduisent l'essentiel des dispositions prévues par les lois de programmation précédentes.

Les articles 21 et 23 posent le principe d'un examen au plus tard trois ans après la date de leur entrée en vigueur des dépenses fiscales ou des exonérations et d'une évaluation présentée au Parlement au plus tard six mois avant l'expiration du délai d'expiration de la mesure.

3. Les revues de dépenses

L'article 22 prévoit une annexe au projet de loi de finances dressant la liste des revues de dépenses que le Gouvernement prévoit de mener avant la fin du mois de février de l'année suivante.

L'annexe porte sur « *l'ensemble des dépenses et des moyens des administrations publiques* » (...) « *en vue d'identifier des sources d'économies potentielles* ».

Votre commission propose de distinguer dans ces revues de dépenses, celles des régimes obligatoires de base, périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale, afin qu'elles soient détaillées en annexe à celle-ci.

4. L'évaluation de la loi de programmation

L'article 29 prévoit que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation ainsi qu'une justification des écarts par rapport aux objectifs fixés.

Votre commission propose que cette justification des écarts soit détaillée par sous-secteurs des administrations publiques.

B. LES MESURES PONCTUELLES INTÉRESSANT LE PÉRIMÈTRE DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

1. La stabilisation en valeur des mesures d'exonérations

L'article 20 prévoit la stabilisation en valeur, à compter du 1^{er} janvier 2015, du montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et des réductions de taux s'appliquant aux cotisations et aux contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base et au FSV, hors mesures d'allègements généraux de cotisations.

De facto, ces différents dispositifs n'ont pas connu une croissance très forte ces dernières années.

Figure n° 26 : Coût des mesures d'exonérations et d'exemptions d'assiette hors allègements généraux en millions d'euros

2013	2014	2015
13 508	14 177	14 352

Source : Annexe 5 PLFSS.

2. La mise en réserve d'une fraction de l'Ondam

L'article 12 du projet de loi de programmation reconduit le mécanisme de mise en réserve au début de chaque exercice d'une fraction représentant au moins 0,3 % « du montant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ».

Ces crédits sont mis en réserve sur des dépenses considérées comme pilotables au sein de certains sous-objectifs de l'Ondam (établissements de santé, médico-social, fonds d'intervention régional...). En fonction des prévisions d'exécution en cours d'année, ces crédits, qui représentent environ 520 millions d'euros, peuvent être rendus disponibles ou être maintenus gelés et non délégués.

Ce mécanisme contribue au respect de l'Ondam observé ces trois dernières années.

Pour tenir compte de la nécessité d'opérer une régulation plus forte des dépenses sous Ondam dans un contexte de moindre augmentation des prévisions de dépenses, votre commission recommande d'augmenter le taux de mise en réserve à 0,5 %, taux qui correspond à celui de la mise en réserve des dépenses de titre 2 « dépenses de personnel » pour le budget de l'État.

3. Le renforcement du pilotage budgétaire des établissements de santé (article 26)

L'article 26 du projet de loi de programmation modifie l'article L. 6143-3 du code de la santé publique relatif aux conditions dans lesquelles les délibérations du conseil de surveillance et les actes du directeur d'un établissement public de santé deviennent exécutoires.

Il étend à l'ensemble des établissements de santé un dispositif actuellement applicable aux décisions du directeur de l'Assistance publique-hôpitaux de Paris qui prévoit une approbation tacite de l'état des prévisions de recettes et de dépenses (EPRD) ainsi que du plan global de financement pluriannuel si le directeur général de l'agence régionale de santé n'a pas fait connaître son opposition.

Il prévoit, en revanche, une validation expresse de ces documents par le directeur général de l'agence régionale de santé pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement.

Pour les établissements de santé soumis à un plan de redressement, l'article prévoit que l'état des prévisions de recettes et de dépenses ne peut être validé si l'évolution des effectifs, retracée dans l'annexe relative au tableau prévisionnel des effectifs rémunérés, est « *manifestement incompatible avec l'évolution de l'activité de l'établissement de santé* ». L'activité est le déterminant structurant de l'évolution des recettes d'assurance maladie qui représentent 75 % des ressources d'un établissement et doit donc faire l'objet principal du contrôle des agences régionales de santé.

Les plans de redressement des établissements en difficulté financière, qui reçoivent de l'assurance maladie des aides budgétaires, comportent une diminution de la masse salariale de 1 à 1,5 % sur trois ans. Le Gouvernement attend du contrôle de cette disposition par les agences régionales de santé une économie de l'ordre de 120 millions d'euros sur trois ans, dont 60 millions d'euros seront affectés à la réduction des aides budgétaires nationales.

L'évaluation préalable annexée au projet de loi souligne plus globalement la nécessité d'un meilleur pilotage des dépenses des établissements publics de santé et, en particulier, de leurs dépenses de personnel.

Le résultat global des établissements de santé s'est dégradé de 128 millions d'euros en 2013 avec un déficit de 96 millions d'euros.

Ce déficit est concentré à 80 % sur 125 hôpitaux, soit 13 % des établissements.

Les dépenses de personnel constituant 65 % des charges des établissements de santé, leur dynamisme explique une part de la dégradation du résultat des hôpitaux dans la mesure où la progression de 2,8 % des dépenses de personnel en 2013 a été supérieure de 0,4 point à celle de l'Ondam prévisionnel hospitalier.

L'évaluation préalable souligne ainsi que le taux de progression des effectifs médicaux (+ 3,2 %) a été deux fois supérieure à celle des séjours (+ 1,6 %). Elle indique que l'évolution des rémunérations est peu documentée mais que leur progression a été plus rapide en 2011 dans la fonction publique hospitalière (+ 3,3 %) que dans la fonction publique de l'État (+ 3%) ou dans la fonction publique territoriale (+ 2,3 %).

Le II de l'article prévoit que le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur « l'évolution des dépenses de personnel des établissements publics de santé » détaillant notamment :

- les mesures catégorielles en faveur des agents de la fonction publique hospitalière et des personnels médicaux ;
- l'évaluation de leur coût pour le dernier exercice clos ;
- une prévision pour l'exercice à venir du coût annuel des mesures catégorielles déjà décidées ;
- une présentation de l'évolution salariale globale que connaissent les personnels des établissements publics de santé.

Votre commission souligne que le Parlement est d'ores et déjà destinataire de nombreux rapports qui ne sont pas systématiquement reçus conformément au calendrier fixé par les textes qui les ont institués.

Ainsi que l'a souligné le rapport de l'Assemblée nationale, la date du 15 octobre est trop tardive pour que des enseignements puissent être tirés lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Les informations que le Gouvernement se propose de communiquer au Parlement pourraient ainsi figurer utilement en annexe au projet de loi de financement de la sécurité sociale et être enrichies d'autres données relatives aux charges des établissements publics de santé.

C'est pourquoi votre rapporteur vous propose un amendement dans ce sens, ainsi qu'un amendement de coordination.

4. L'information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage (article 27)

L'article 27 du projet de loi de programmation modifie le code du travail en complétant le chapitre II du titre II du livre IV de la cinquième partie par une section 6 « suivi financier du régime d'assurance chômage ».

L'article prévoit la transmission par l'Unedic au Parlement et au Gouvernement de ses perspectives financières triennales, au plus tard le 30 juin, en précisant notamment les effets de la composante conjoncturelle de l'évolution de l'emploi salarié et du chômage sur l'équilibre financier du régime d'assurance chômage.

Sur le fondement de cette communication, « et des autres informations disponibles », le Gouvernement transmet à son tour au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic, avant le 31 décembre, un rapport « *sur la situation de l'assurance-chômage* » au regard de son équilibre financier.

L'évaluation préalable de l'article note que « *le Parlement n'est destinataire d'aucune information spécifique sur la situation financière de l'assurance chômage* ». Il est vrai qu'aucune procédure formalisée ne prévoit la transmission au Parlement de données relatives à la situation financière de l'Unedic alors que l'assurance chômage entre dans le périmètre des administrations de sécurité sociale (les ASSO), sous-secteur des administrations publiques dont le déficit et la dette font l'objet des engagements européens de la France.

Au sein des ASSO, les prestations d'assurance chômage sont une part essentielle des éléments considérés comme conjoncturels.

Pour autant, l'information sur la situation financière de l'Unedic est disponible. Trois fois par an, l'organisme chargé de la gestion du régime d'assurance chômage publie des prévisions relatives à sa situation financière pour l'année en cours et la suivante.

A cette fin, l'Unedic s'appuie sur les hypothèses macro-économiques faisant l'objet du consensus des économistes. Ses prévisions en matière d'évolution de la masse salariale du secteur privé, principal déterminant de ses recettes, peuvent ainsi différer de celles produites par le Gouvernement.

Les dernières prévisions publiées, en date du 29 septembre 2014, prévoient ainsi un **déficit de 3,8 milliards d'euros en 2014 et une dette de 21,4 milliards d'euros, soit 63,3 % du total des recettes.**

Figure n° 27 : Situation financière de l'assurance chômage

En millions d'euros	2013	2014 (prévision)	2015 (prévision)
Contributions et autres produits	33 197 (+2,3%)	33 780 (+1,8%)	34 332 (+1,6%)
Dépenses allocataires	33 694 (+5,7%)	33 891 (+0,6%)	34 221 (+1%)
Solde= recettes - dépenses	- 3 997	- 3 809	- 3 714
Éléments exceptionnels	200	6	217
Variation de trésorerie	- 3 797	-3 803	- 3 497
Situation de l'endettement net bancaire	- 17 588	- 21 391	- 24 888

Source : Unédic, prévision financière de septembre 2014.

Le rapport du Gouvernement, prévu par l'article, ne devrait pas comporter les mesures préconisées par le Gouvernement pour l'amélioration de la situation financière de l'assurance chômage, qui relèvent de la négociation entre les partenaires sociaux gestionnaires du régime. Dans ces conditions, la valeur ajoutée d'un rapport au Parlement et auxdits partenaires sociaux, lesquels sont censés être les mieux informés sur « *la situation de l'assurance chômage au regard de son équilibre financier* », n'apparaît pas évidente.

En revanche, si la situation financière de l'assurance chômage peut être connue du Parlement, il n'en va pas de même des modalités selon lesquelles cette situation financière est intégrée dans le calcul du solde et de la dette des administrations de sécurité sociale. Cette situation est comparable à celle qui prévaut à l'égard des régimes complémentaires de retraite qui entrent également dans le périmètre des administrations de sécurité sociale, pour des montants significatifs.

Pour la complète information du Parlement, un tableau de passage allant du périmètre des administrations de sécurité sociale à celui des régimes obligatoires de base, qui fait l'objet du projet de loi de financement de sécurité sociale, fait actuellement défaut alors même que le programme d'économies du Gouvernement de 50 milliards d'euros, dont 21 milliards sur la périmètre des ASSO, comporte 4 milliards d'euros d'économies au titre de l'assurance chômage et des régimes complémentaires de retraite.

C'est pourquoi votre commission vous propose un amendement prévoyant d'améliorer l'information du Parlement sur les prévisions de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement des administrations de sécurité sociale autres que les régimes obligatoires de base.

5. L'information du Parlement sur les relations conventionnelles

À la suite de la communication qui lui a été remise par la Cour des comptes à l'été 2014 sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé¹ qui sont l'un des « vecteurs de diffusion » de l'Ondam, votre commission juge indispensable que l'information du Parlement soit améliorée sur ce sujet.

Elle vous propose un amendement dans ce sens.

* *
*

Sous le bénéfice de ces observations, votre commission des affaires sociales a émis un avis défavorable sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 pour sa partie « programmatique ». Considérant que les mesures relatives à la gouvernance et au pilotage des finances publiques étaient nécessaires, elle a émis un avis favorable à leur adoption et adopté des amendements les complétant.

¹ Voir le rapport d'information de notre collègue Yves DAUDIGNY, fait au nom de la commission des affaires sociales n° 699 (2013-2014) - 8 juillet 2014.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le 22 octobre 2014, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission procède à l'examen du rapport pour avis sur le projet de loi n° 45 (2014-2015), adopté par l'Assemblée nationale, de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, dont M. Jean-Marie Vanlerenberghe est rapporteur pour avis.

M. Alain Milon, président. - Nous examinons à présent le rapport de Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. - Le Parlement examine un projet de loi de programmation des finances publiques pour la quatrième fois depuis 2008.

A chaque fois, notre commission s'est saisie pour avis en raison de la part que prennent les finances sociales au sein des finances publiques : en 2013, les dépenses des administrations de sécurité sociale représentent 27 % du PIB, 46,5 % des dépenses publiques, 53,6 % des prélèvements obligatoires et un solde de - 10,1 milliards d'euros.

Selon la Constitution, les lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles n'ont toutefois pas de portée juridique supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles concernent l'ensemble des administrations publiques : Etat, sécurité sociale, collectivités locales et, pour l'ensemble de ces administrations publiques, elles définissent une trajectoire financière fixe sur une période donnée.

Elles sont aussi désormais l'outil de vérification, pour le Parlement, de la trajectoire sur laquelle notre pays s'est engagé en ratifiant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire, signé à Bruxelles, le 2 mars 2012 et qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2013.

Comme les lois précédentes, le projet de loi comprend une partie « programmatique », qui définit les objectifs jusqu'à l'année 2019 et une partie « législative », relative aux règles de pilotage et de gouvernance des finances publiques.

J'aborderai tout d'abord la partie programmatique.

J'ai parlé de trajectoire fixe et d'une première loi de programmation en 2008 : en 6 ans, nous examinons ainsi la quatrième loi de programmation des finances publiques couvrant une période de 5 ans.

La loi organique de décembre 2012 prévoit que, lorsque des écarts importants sont constatés en loi de règlement, le Gouvernement doit proposer des mesures de correction pour retourner à la trajectoire de solde structurel définie en loi de programmation.

Aujourd'hui, de tels écarts ayant été constatés, voici la mesure de correction qui nous est proposée : une nouvelle programmation. Faute de corriger les écarts, nous rectifions la trajectoire.

Par rapport à la loi de programmation actuellement en vigueur qui prévoit une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB dès 2015, et même au programme de stabilité adopté au printemps dernier et aux textes financiers de l'été, le texte qui nous est soumis marque une révision très forte des hypothèses macroéconomiques et des objectifs de soldes publics, reportés de deux ans.

Pour ce qui concerne la trajectoire financière, l'objectif est d'atteindre un solde effectif de - 2,8 % du PIB en 2017 et un solde structurel de - 0,4 % du PIB en 2017.

Le projet de loi de programmation repose sur la formulation d'hypothèses macro-économiques. Les prévisions pour l'année 2015 sont par construction les mêmes que celles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Au-delà, il s'agit d'hypothèses d'évolution. J'ai examiné les variables qui intéressent particulièrement les finances sociales que sont, comme vous le savez, la croissance du PIB et l'évolution de la masse salariale du secteur privé. L'hypothèse de travail du projet de loi de programmation est celle d'une croissance de 1,9 % en moyenne à compter de 2016, avec une progression annuelle de 4 % de la masse salariale privée. Ce sont effectivement les niveaux de croissance de la masse salariale observés avant la crise, sur la période 1998-2007. J'observe simplement que, pour une hypothèse de croissance plus élevée, le gouvernement avait retenu le même taux d'évolution de la masse salariale au cours de la précédente programmation. Saisi de ces hypothèses macroéconomiques, le Haut Conseil des finances publiques a qualifié de réalistes les prévisions pour l'année 2015 et d'optimistes les hypothèses pour la période qui suit, soulignant tous les aléas qui entouraient leur réalisation. Je crois que nous pouvons partager ce constat.

Quel est notre point d'entrée en programmation ? Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint, en 2013, 0,5 point de PIB, soit 10,1 milliards d'euros. Je rappelle à la commission que ce solde comprend des administrations de sécurité sociale qui, par nature, sont en excédent. Soit parce qu'elles ont vocation à couvrir des engagements futurs, comme le fonds de réserve des retraites, soit parce qu'elles sont chargées d'amortir la dette, comme la Cades. Hors Cades et FRR, le solde est de - 20,6 milliards d'euros, soit 1 point de PIB et 3,65 % des dépenses.

Le déficit social n'est bien sûr pas comparable ni en volume, ni en part de la richesse nationale avec celui de l'Etat, mais la nature des dépenses n'est pas non plus la même. J'ajoute aussi que l'équilibre de la sécurité sociale n'est pas hors de portée : l'exercice 2008 a ainsi révélé un excédent de 0,7 point de PIB.

Par rapport à ce point d'entrée, le projet de loi vise un redressement du solde des administrations de sécurité sociale très significatif sur la période de la programmation. L'équilibre des comptes sociaux serait retrouvé en 2016, avec un excédent de 0,3 point de PIB en 2017.

Là où l'effort était réparti sur toute la période de programmation dans la loi précédente, il est désormais plutôt concentré et accéléré en fin de période. Après une forte augmentation des recettes, en 2012, 2013 et 2014, le Gouvernement table sur une stabilisation et même une décade sur la période en valeur relative par rapport à la richesse nationale. Un croisement des courbes de recettes et de dépenses interviendrait ainsi en 2016 à la faveur d'une trajectoire assez spectaculaire de réduction des dépenses en point de PIB (- 0,5 point en 3 ans). Sur la période de programmation, les dépenses sociales n'évolueraient que de 1,75 % par an en moyenne. Je rappelle que depuis 2008, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont progressé de 86,7 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,3 % par an en moyenne - même si l'on observe un ralentissement à 2,33 % entre 2012 et 2013.

Les dépenses continueraient à croître mais selon un rythme plus lent : 0,8 % en 2015, 2,1 % en 2016 ; 2,3 % en 2017.

Le principal instrument de pilotage est l'Ondam (30 % des dépenses), dont le niveau est fixé à 182,3 milliards d'euros en 2015 et à 189,5 milliards d'euros en 2017, soit une progression de 2 % en moyenne et une augmentation de 3,8 milliards d'euros chaque année en moyenne.

Si l'on regarde la trajectoire financière dans le détail, nous passerions d'un déficit social de 10,1 milliards d'euros en 2013 à un excédent à horizon 2017 de 6,5 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

Il existe, comme vous le savez, trois ensembles au sein des administrations de sécurité sociale, avec une situation financière très différente.

Le fonds de réserve des retraites et la Cades sont en excédent structurel. L'excédent du fonds de réserve des retraites et de la Cades représenterait 10,9 milliards d'euros en 2014, et s'établirait en fin de période de programmation, en 2017, à 12,6 milliards d'euros. Il réduit de moitié le déficit des administrations de sécurité sociale en 2014 et serait largement responsable de leur excédent en 2017. Cet excédent est d'abord celui de la Cades, qui permet de financer l'amortissement de la dette sociale.

Deuxièmement, les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale, qui nous occuperont dans le cadre de l'examen prochain du projet de loi de financement de la sécurité sociale, présentent des objectifs de réduction des déficits, sans retour à l'équilibre à échéance 2017, sauf pour la branche « accidents du travail », d'ores et déjà en excédent. Le déficit des régimes obligatoires de base et du FSV passerait de 15,6 milliards d'euros en 2014 à 6,1 milliards d'euros en 2017.

Trois des quatre risques resteraient en déficit alors que la branche AT-MP pourrait financer ses déficits passés. Le FSV verrait son déficit se réduire de plus de 50 %.

Seule la branche vieillesse connaîtrait une dégradation de son solde en fin de période pour des raisons démographiques.

Pour ce qui concerne le régime général de la sécurité sociale, les évolutions sont comparables.

On observe une réduction très forte du déficit de la branche maladie en fin de période, une amélioration significative du déficit de la branche famille et une consolidation des excédents de la branche AT-MP. Le solde de la branche vieillesse ne se dégrade pas aussi significativement en fin de période.

Enfin, nouveauté de la loi de programmation, des projections sont présentées pour les régimes d'assurance-chômage et de retraites complémentaires.

Le solde des régimes complémentaires de retraite se redresse de 2,5 milliards d'euros entre 2014 et 2017 tandis que celui de l'assurance-chômage s'améliore de 2,2 milliards. Les régimes de retraite complémentaires seraient à l'équilibre tandis que le régime d'assurance chômage aurait un besoin de financement de 1,8 milliard d'euros. L'amélioration du solde de l'assurance chômage est cohérente avec les prévisions de croissance, l'Unédic représentant la principale contribution à l'évolution du solde conjoncturel.

L'évolution des autres administrations de sécurité sociale hors champ du PLFSS n'est pas détaillée (elle comprend des organismes aussi divers que l'Ircantec, ou la Caisse de retraite de l'Opéra pour n'en citer que ces exemples) et continue à représenter l'angle mort de la vision du Parlement.

Résultant des déficits cumulés, la dette sociale continue de connaître une dynamique inquiétante.

Le projet de loi de programmation n'apporte pas de précisions sur une éventuelle reprise des déficits sociaux par la Cades autres que ceux déjà prévus au titre des lois de financement de la sécurité sociale pour 2011 et pour 2014.

La dette sociale représentait 10 points de PIB en 2013. Même si elle ne représente qu'un un peu plus de 10 % de la dette de l'Etat, elle continue de s'alourdir sous l'effet des déficits cumulés.

Le projet de loi de programmation prévoit une stabilisation en 2015 puis une réduction de la part dans le PIB à partir de 2016. La dette sociale devrait représenter 9,4 % du PIB en 2017.

Une part importante de cette dette reste à l'Acoss en trésorerie (plus de 40 milliards d'euros de dette courante à la fin de l'année 2015). Si les taux d'intérêt à court terme sont peu élevés aujourd'hui, ce qui réduit l'écart de taux entre l'Acoss et la Cades, une brutale remontée serait catastrophique, obligeant la Cades à reprendre cette dette à court terme dans de mauvaises conditions.

Même si nous considérons que les taux sont « intéressants », parfois même négatifs, gardons à l'esprit que l'amortissement de 96 milliards de dette aura coûté à la Cades plus de 44 milliards d'euros cumulés, soit un ratio de 46 % entre les intérêts payés et la dette amortie.

J'en viens à la deuxième partie du texte, qui porte sur des mesures de pilotage des finances publiques et de bonne gouvernance.

Comme dans les lois de programmation précédentes, on trouve le principe d'un meilleur pilotage des niches fiscales et sociales, l'obligation d'une évaluation régulière de celles-ci et une règle de sécurisation des recettes. En dépenses, on peut souligner le mécanisme, nouveau, des revues de dépenses, que je vous propose, par un amendement, de détailler pour ce qui concerne le périmètre des lois de financement de la sécurité sociale, et la reconduction des procédures mise en réserve des dépenses d'assurance maladie que nous pourrions, également par un amendement, renforcer.

Pour ce qui concerne particulièrement les administrations de sécurité sociale, le Gouvernement propose de renforcer le contrôle des ARS sur les établissements de santé soumis à un plan de redressement. L'approbation de leurs prévisions de recettes et de dépenses devra faire l'objet d'une décision expresse qui ne pourra être positive si l'évolution des effectifs est incompatible avec celle de l'activité.

Le Gouvernement se propose également de remettre un rapport au Parlement sur l'évolution des dépenses de personnel des hôpitaux en détaillant les mesures catégorielles. Je vous propose d'enrichir ce rapport d'éléments sur les autres déterminants de la dépense hospitalière et de détailler leur impact sur l'Ondam.

Dans un second article spécifique, le Gouvernement se propose encore une fois de remettre un rapport au Parlement, dans un texte qui compte de nombreux rapports et bilan. Il s'agit cette fois d'un rapport sur l'assurance-chômage qui interviendrait dans le cadre d'un mécanisme « à double détente ».

Dans un premier temps, l'Unédic transmettrait au Gouvernement et au Parlement ses perspectives financières triennales, avant le 31 mars. Sur cette base, le Gouvernement transmettrait à son tour au Parlement et aux partenaires sociaux gestionnaires de l'Unédic, un rapport sur la situation financière de l'assurance-chômage mais cette fois avant le 31 décembre.

Autant les déterminants de la dépense hospitalière sont mal connus, autant les données sur la situation financière de l'Unédic, qui publie ses chiffres trois fois par an, ne font pas défaut. Au demeurant, rien n'empêche le Gouvernement de faire connaître son analyse de la situation financière de l'assurance-chômage, en l'absence de rapport.

C'est pourquoi je vous propose de supprimer ce rapport au profit de l'apport d'informations sur plusieurs points qui font actuellement défaut au Parlement en général et à notre commission en particulier.

Tout d'abord, nous avons besoin, PLFSS après PLFSS et pas seulement lors de la loi de programmation, d'une décomposition du solde structurel des différentes administrations publiques, y compris, donc, des administrations de sécurité sociale. Il s'agit là d'un élément essentiel du pilotage des finances publiques.

Au sein même des administrations de sécurité sociale, comme je le disais précédemment, subsistent des angles morts pour la vision du Parlement. C'est pourquoi je souhaite que nous puissions bénéficier du détail des dépenses, des recettes, du solde et de la dette de l'ensemble des administrations de sécurité sociale.

Toujours sur cette question de l'information du Parlement et dans la continuité du rapport qui nous a été remis par la Cour des comptes sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions libérales de santé, je vous propose un amendement prévoyant que notre commission soit informée des orientations de ces négociations.

Enfin, je vous propose un amendement prévoyant que le bilan de la loi de programmation et la justification des écarts soient détaillés par sous-secteurs des administrations publiques.

Sous le bénéfice de toutes ces observations, il me semble que la programmation pluriannuelle proposée par le Gouvernement repose sur des hypothèses trop optimistes qui en assurent le bouclage et font peser des incertitudes très fortes et des aléas trop importants sur son exécution. Les recettes ne seront vraisemblablement pas au rendez-vous. Malgré ces hypothèses, les objectifs de retour à l'équilibre sont repoussés sans que les mesures fortes qui seraient nécessaires à un véritable redressement soient identifiées. Je considère en revanche que la partie relative au pilotage comporte des avancées intéressantes qui vont dans le sens d'une gestion plus rigoureuse et que nous pourrions enrichir. J'invite donc notre commission à formuler un avis défavorable sur la partie programmatique du projet de loi et favorable sur la partie relative au pilotage des finances publiques, assortie des amendements proposés.

M. Gérard Roche. – Je pense pour ma part que la première partie de ce texte manque de sincérité. Une prévision de croissance de 1,9 % me paraît en effet peu crédible. Or, si la croissance est moindre que ne le prévoit le Gouvernement, les recettes n'atteindront pas non plus les niveaux espérés et certaines dépenses progresseront plus qu'attendu, comme par exemple les prises en charge de cotisations au titre des périodes de chômage par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

La deuxième partie, en revanche, contient des mesures qui vont dans le bon sens, même si elles me paraissent homéopathiques dans le contexte d'urgence que nous connaissons actuellement. Je suis en effet persuadé que notre modèle social ne pourra pas être sauvé sans des recettes pérennes qui passent selon moi par une fiscalisation accrue des ressources de la protection sociale. Son financement par des cotisations qui pèsent sur le travail est un véritable boulet pour la compétitivité de notre économie et je crois que la mise en place d'une TVA sociale assortie d'un nouvel allègement de charges serait la bienvenue.

M. Jean-Pierre Caffet. – Le débat relatif à l'optimisme des prévisions de croissance du Gouvernement est un débat classique, qui revient chaque année. Je voudrais faire deux remarques sur ce sujet.

Tout d'abord, le Gouvernement a revu nettement à la baisse sa prévision de croissance potentielle qu'il estimait jusqu'ici à 1,5 % et qu'il évalue désormais à 1 % en 2014, 1,1 % en 2015 et un peu mieux par la suite. Ces estimations sont conformes aux prévisions des économistes.

En ce qui concerne les prévisions de croissance du PIB effectif, vous posez, monsieur le rapporteur général, la question de la crédibilité des hypothèses formulées pour les années 2016 et suivantes. J'estime pour ma part que les politiques mises en œuvre pour rétablir la compétitivité de notre économie, avec notamment le CICE et le Pacte de responsabilité et de solidarité, finiront par porter leurs fruits. Les politiques de l'offre mettent toujours du temps à produire leurs effets mais un rapport récent de l'OCDE a montré qu'elles permettraient d'obtenir des gains en termes de points de PIB tout à fait significatifs dans les années à venir. Une prévision de croissance de 1,7 % en 2016 me paraît donc raisonnablement optimiste. Je voudrais enfin souligner que si la croissance devait durablement stagner à 1 % par an, nous basculerions dans un tout autre monde, que nous n'avons pas connu depuis de nombreuses décennies. Dans un tel cas de figure, le type de mesures que nous avons l'habitude d'utiliser deviendraient insuffisantes.

Mme Nicole Bricq. – Je partage totalement l'analyse de Jean-Pierre Caffet. Permettez-moi d'abord de rappeler qu'il s'agit ici d'une nouvelle loi de programmation et non de la rectification d'une loi de programmation précédente. Je voudrais aussi préciser que le Haut Conseil des finances publiques n'a pas qualifié les prévisions de croissance du Gouvernement de

« trop optimistes » mais seulement d'« optimistes ». Je souhaiterais enfin souligner que les prévisions de croissance des précédentes lois de programmation ne se sont pas réalisées...

La politique budgétaire du Gouvernement est crédible et je suis absolument convaincue que l'Union européenne ne sanctionnera pas la France. Personne n'y a intérêt, et l'Allemagne, notre principal partenaire économique, moins que quiconque !

La France a perdu en compétitivité depuis au moins quinze ans et ce n'est pas une loi qui règlera à elle seule les problèmes économiques de la France à moyen et long terme. Des réformes structurelles sont indispensables mais elles ne pourront être mises en œuvre que si toutes les parties prenantes les acceptent. Si ce n'est pas le cas, la France poursuivra son décrochage dans un monde en profonde mutation.

Mme Catherine Deroche. – Nous ne pourrions pas voter en faveur de ce texte beaucoup trop optimiste. Nos concitoyens n'en peuvent plus des fausses promesses et ce n'est pas avec de mauvais diagnostics que nous appliquerons les bons remèdes. Un langage de vérité est plus que jamais nécessaire.

M. René-Paul Savary. – La ministre des affaires sociales nous disait la semaine dernière que la hausse des dépenses sociales était inexorable, compte tenu du vieillissement de notre population et du coût de l'innovation en matière de santé. Dans le même temps, le Premier président de la Cour des comptes, nous a expliqué qu'un retour à l'équilibre était envisageable à condition de réaliser des réformes structurelles. Or, ces réformes structurelles, nous ne les voyons pas venir ! Bien au contraire, c'est à une nouvelle hausse des dépenses que nous allons assister avec la refondation annoncée des services hospitaliers et la généralisation du tiers payant dans le cadre de la future loi santé. Ce n'est pas de cette façon qu'un retour à l'équilibre sera possible et nous souhaitons alerter le Gouvernement sur ce point en rendant un avis défavorable sur ce texte.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – A monsieur Roche, je répondrai qu'alléger le coût du travail est une préoccupation que beaucoup parmi nous partagent.

A monsieur Caffet et à madame Bricq, je voudrais dire que, naturellement, des hypothèses sont des hypothèses et que je ne mets pas en cause la sincérité du Gouvernement. Je crois seulement qu'il est nécessaire de se référer aux données qui émanent des organismes indépendants au niveau national comme international. Lorsque le Haut Conseil des finances publiques estime que les hypothèses de croissance contenues dans ce projet de loi sont « optimistes », nous devons lui prêter une oreille attentive. En tout état de cause, je crois que nous sommes tous d'accord pour dire que la visibilité sur la fin de la période 2014-2019 est en réalité très faible aujourd'hui. Ma seule exigence est de faire en sorte que l'avis de notre commission puisse être pleinement éclairé et rendu en toute objectivité.

Je voudrais enfin redire que si je suis défavorable à la partie programmation de ce projet de loi, que je trouve trop optimiste, les propositions de pilotage contenues dans sa deuxième partie me paraissent excellentes et je crois que nous aurions tort de ne pas les approuver.

M. Alain Milon, président. – Nous passons à présent à l'examen des amendements proposés par notre rapporteur général.

Article 12

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement propose d'augmenter de 0,3 à 0,5 % le pourcentage de mise en réserve de l'Ondam afin de renforcer cet outil de régulation dans un contexte de moindre augmentation des dépenses d'assurance maladie.

M. René-Paul Savary. – L'Ondam n'est-il pas sous-consommé avec un pourcentage de mise en réserve de 0,3 % ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Il s'agit d'une mesure de régulation, d'une démarche prudentielle.

M. Jean-Pierre Caffet. – Comme nous considérons que les hypothèses de croissance du Gouvernement sont raisonnablement optimistes, nous ne voterons pas pour cet amendement. Un pourcentage de mise en réserve de l'Ondam de 0,3 % nous paraît suffisant.

L'amendement n° 1 est adopté.

Article 22

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement propose de distinguer, parmi les revues de dépenses, celles qui relèvent du champ des lois de financement de la sécurité sociale afin qu'elles soient détaillées lors de la présentation du PLFSS.

L'amendement n° 2 est adopté.

Article 26

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement est un amendement de coordination.

L'amendement n° 3 est adopté.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise une meilleure information du Parlement sur les charges des établissements hospitaliers, en particulier les dépenses de personnel, comme le prévoyait déjà l'article 26, mais également les autres types de dépenses.

M. René-Paul Savary. – Il pourrait être pertinent de disposer des mêmes données pour les établissements médico-sociaux.

M. Gérard Roche. – Je voudrais rappeler que les personnels de nos hôpitaux sont excellents et assurent la permanence des soins. Il convient de le rappeler lorsqu'on évoque le montant des dépenses de personnel.

Mme Laurence Cohen. – Nous partageons tout à fait l'avis de monsieur Roche sur ce point.

L'amendement n° 4 est adopté.

Article additionnel avant l'article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise à améliorer l'information du Parlement sur la décomposition du solde des administrations de sécurité sociale ainsi que sur les perspectives financières des régimes qui, sans entrer dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale, sont pris en compte dans le solde des administrations publiques.

L'amendement n° 5 est adopté.

Article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement vise à supprimer l'article 27. Il est loisible au Gouvernement de produire un rapport sur l'analyse de la situation financière de l'assurance chômage, sans qu'une disposition législative figurant dans le code du travail ne soit nécessaire.

L'amendement n° 6 est adopté.

Article additionnel après l'article 27

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Le présent amendement propose de mettre en place une information du Parlement sur les orientations retenues dans le mandat de négociation avec les professions de santé confié à l'assurance maladie et sur l'impact financier des mesures conventionnelles.

L'amendement n° 7 est adopté.

Article 29

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Cet amendement permettrait de détailler la contribution de chacun des sous-secteurs des administrations publiques aux écarts éventuels constatés.

L'amendement n° 8 est adopté.

AMENDEMENTS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL

Auteur	N°	Objet	Avis de la commission
Article 12 Mise en réserve sur l'Etat et l'Ondam			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	1	Augmentation de 0,3 à 0,5 % du taux de mise en réserve de l'Ondam	Adopté
Article 22 Institution d'une « revue » de dépenses			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	2	Distinction des revues de dépenses relevant du périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale	Adopté
Article 26 Pilotage budgétaire des établissements de santé et suivi de l'évolution des dépenses de personnels de ces établissements			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	3	Coordination	Adopté
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	4	Élargissement du champ du rapport relatif aux établissements publics de santé	Adopté
Article additionnel avant l'article 27			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	5	Présentation, en annexe au PLFSS, du solde effectif, du solde structurel et du solde conjoncturel des administrations de sécurité sociale ainsi que des produits, charges et soldes des administrations de sécurité sociale hors régimes obligatoires de base	Adopté
Article 27 Information du Parlement sur les perspectives financières de l'assurance chômage			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	6	Suppression de l'article	Adopté
Article additionnel après l'article 27			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	7	Information du Parlement sur les relations conventionnelles entre l'assurance maladie et les professions de santé et leur impact financier	Adopté
Article 29 Bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques			
M. VANLERENBERGHE, rapporteur général	8	Détail par sous-secteurs des administrations publiques de la justification des écarts par rapport à la programmation	Adopté

ANNEXE 1

Principales définitions

362

363 La notion d'« administrations publiques » (APU) est celle définie à l'article 2 du protocole n° 12 sur la procédure concernant les déficits excessifs, annexé aux traités européens, c'est-à-dire « les administrations centrales, les autorités régionales ou locales et les fonds de sécurité sociale, à l'exclusion des opérations commerciales, telles que définies dans le système européen de comptes économiques intégrés²⁰ ».

364

La notion de prélèvements obligatoires (PO) a été initialement proposée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et repose sur trois critères : les flux doivent correspondre à des versements effectifs, les destinataires de ces flux doivent être les APU et, enfin, ces versements doivent avoir un caractère « non volontaire » (absence de choix du montant et des conditions de versement, inexistence de contreparties immédiates). Au sein de l'Union européenne, les notions d'impôts et de cotisations sociales sont définies selon des critères précis et contraignants pour les États membres. En France, c'est l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) qui est en charge du classement d'un prélèvement dans la catégorie des PO. La notion de mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, qui correspond à l'effort en recettes, s'entend comme les mesures sociales et fiscales nouvelles décidées ou mises en œuvre par les APU, votées par le Parlement ou prises par voie réglementaire, qui font évoluer les prélèvements obligatoires (y compris impact des crédits d'impôt).

365

Afin de se prémunir des effets du cycle économique, et d'éviter les effets pro-cycliques d'un pilotage par le solde public nominal (c'est-à-dire éviter une politique budgétaire expansionniste lorsque la conjoncture est favorable et que les recettes fiscales sont dynamiques, et inversement une politique restrictive en bas de cycle), les États de l'Union signataires du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) ont mis en place des règles ancrées sur le solde structurel par sous-secteurs (c'est-à-dire le solde public corrigé des variations conjoncturelles et net des mesures ponctuelles et temporaires – *cf. infra*).

366

La règle d'équilibre est considérée comme respectée si le solde structurel annuel correspond à l'objectif à moyen terme (OMT). Chaque État membre fixe dans son programme de stabilité cet OMT, qui doit respecter une limite supérieure de déficit structurel de 0,5 %, ou de 1 % pour les États dont le ratio d'endettement est sensiblement inférieur à la valeur de référence de 60 % du produit intérieur brut (PIB) et dont les risques sur la soutenabilité des finances publiques sont faibles. En droit interne français, l'OMT est fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPPF). Le Conseil examine l'OMT dans le cadre de l'examen du programme de stabilité ainsi que la trajectoire d'ajustement vers cet objectif. Par ailleurs, conformément à l'article 2 *bis* du règlement (CE) n° 1466/1997 du Conseil, du 7 juillet 1997, relatif au renforcement

²⁰ Les quatre départements et régions d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte) font partie des collectivités territoriales résidant sur le territoire économique, et donc du sous-secteur APUL. Les collectivités d'outre-mer (Wallis et Futuna, Saint-Pierre-et-Miquelon) et les pays d'outre-mer (Polynésie et Nouvelle-Calédonie) sont en revanche classés dans le « Reste du Monde », en dehors des administrations publiques françaises.

de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques, l'OMT est fixé à un niveau de solde structurel qui garantit « la soutenabilité des finances publiques ou une progression rapide vers leur soutenabilité, tout en autorisant une marge de manœuvre budgétaire, en tenant compte notamment des besoins en investissements publics ». Le code de conduite pour l'application du pacte de stabilité et de croissance précise que l'objectif de moyen terme est différencié selon les États membres pour prendre en compte la diversité des situations économiques (notamment la volatilité de l'écart de production) et de finances publiques et les risques liés à la soutenabilité (en particulier le niveau de la dette et l'évolution des dépenses futures liées au vieillissement). L'OMT fixé par la France est défini à l'article 2 de la présente loi de programmation.

- (367) Le solde structurel vise à séparer la partie du solde public qui dépend directement de la conjoncture de celle qui en est indépendante. Ainsi, le calcul du solde structurel repose sur la définition du cycle économique, et donc de l'écart du PIB effectif au PIB potentiel, appelé écart de production. Chaque année, le solde public peut se décomposer en : (1) une composante conjoncturelle qui reflète donc l'impact de la position dans le cycle sur les postes de recettes et de dépenses qui en sont affectés ; (2) des mesures ponctuelles et temporaires (« *one-offs* »), qui, parce qu'elles n'affectent pas le déficit durablement, sont exclues de l'évaluation du solde structurel (cf. annexe 5) ; et (3) de la composante structurelle (cf. encadré *infra*).
- (368) Les évaluations du solde structurel et des efforts structurels nécessitent l'estimation de l'« activité potentielle » (ou PIB potentiel) de l'économie française : il s'agit du niveau d'activité qui serait observée en l'absence de tensions sur l'utilisation des capacités de production, et qui correspond par conséquent à une croissance tendancielle qui n'est pas sujette aux fluctuations du cycle économique. Elle est estimée à partir d'une projection des gains tendanciels de productivité et de l'offre potentielle de travail, cette dernière dépendant de la démographie, des taux d'activité et du chômage structurel. Le terme « croissance potentielle » désigne l'évolution de l'activité potentielle.
- (369) L'ajustement structurel (défini comme la variation du solde structurel) n'est cependant pas entièrement de nature discrétionnaire. Certains éléments échappent en effet au contrôle direct du Gouvernement et du Parlement comme les sur-réactions des recettes à l'évolution du PIB ainsi que l'évolution des recettes non fiscales (comme les dividendes). Dans le détail, l'ajustement structurel se décompose en un effort en recettes, un effort en dépense, une composante non discrétionnaire et la contribution de la clé en crédits d'impôt.
- (370) L'effort en recettes est défini comme le montant des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires (hors *one-offs*). La définition de l'effort en recettes est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. L'effort en dépense est défini comme la contribution de l'écart entre la croissance de la dépense publique réelle (hors crédits d'impôt, hors *one-offs*, hors effet de la conjoncture sur les dépenses chômage) et la croissance potentielle de l'économie. La définition de l'effort en dépense est inchangée par rapport à la définition retenue dans la précédente loi de programmation. La composante non discrétionnaire, hors de contrôle du Gouvernement, est définie comme l'effet du décalage observé entre les élasticités spontanées des recettes et les élasticités usuelles auquel s'ajoute l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires. La

définition est inchangée par rapport à la précédente loi de programmation. Les nouvelles conventions comptables du SEC 2010 (cf. annexe 3), conduisent à ajouter un terme supplémentaire pour traiter les crédits d'impôt. En effet, les crédits d'impôt, en comptabilité nationale, réduisent les prélèvements obligatoires du montant de leur impact sur les recettes fiscales (« budgétaire »), mais contribuent au solde public au niveau de leur créance (« droits constatés »). Dès lors, afin de maintenir inchangé l'effort en recettes et sa cohérence avec le concept de taux de prélèvements obligatoires et de mesures nouvelles, ainsi que les autres composantes de l'ajustement structurel précitées, un terme supplémentaire apparaît dans cette décomposition : c'est le terme de variation de l'écart entre le coût budgétaire et le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt restituables et reportables.

- (371) Outre cette nouvelle décomposition liée au passage au SEC 2010, l'actuelle méthodologie de calcul du solde structurel ne diffère de celle utilisée pour la précédente LPFP que sur deux aspects développés ci-dessous. Pour le calcul du solde structurel et par suite du solde conjoncturel, une approche impôt par impôt est retenue, dans la mesure où la réaction des bases taxables à la conjoncture peut être très différente en fonction des impôts considérés : des élasticités estimées à l'écart de production spécifiques pour l'IS, l'IR et la CSG, les cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires sont donc utilisées. L'encadré *infra* précise le calcul dans le détail. L'OCDE a actualisé à l'été 2014 les élasticités des prélèvements obligatoires²¹ et la Commission européenne a annoncé qu'elle utiliserait ces nouvelles estimations dès cet automne. Les élasticités utilisées ont été révisées en conséquence pour reprendre celles de l'OCDE et sont présentées dans le tableau suivant :

(372)

Élasticités à l'écart de production

	Anciennes (2005)	Nouvelles (2014)
Impôt sur le revenu	1,18	1,86
CSG	0,825	1,86
Impôt sur les sociétés	1,59	2,76
Cotisations sociales	0,825	0,63
Autres prélèvements obligatoires (dont TVA)	1,00	1,00
Dépenses chômage	-3,30	-3,23

- (373) Enfin, dans la précédente loi de programmation, il était tenu compte du retard d'un an des recettes d'IR et d'IS par rapport à leur fait générateur. Ce retard visait à capter la spécificité de perception de ces deux impôts. Trois raisons conduisent à ne plus tenir compte de ces retards dans l'évolution du solde. D'une part, il apparaît que ces retards sont en pratique d'un impact limité. D'autre part, cela permet de simplifier l'analyse du

²¹ Plus précisément, la semi-élasticité à l'écart de production.

solde structurel et de l'ajustement structurel²². Enfin, cette approche s'apparente à la méthodologie suivie par la Commission européenne.

Encadré : Mode de calcul du solde structurel²³

374

375

Le solde structurel est le solde qui serait observé si le PIB était égal à son potentiel. Il correspond au solde public corrigé des effets du cycle économique et son calcul repose donc sur l'écart entre le PIB effectif noté Y et le PIB potentiel noté Y^* .

376

Côté dépense, seules les dépenses de chômage sont supposées cycliques. Le reste des dépenses sont supposées être structurelles, soit parce qu'elles sont de nature discrétionnaire, soit parce que leur lien avec la conjoncture est difficile à mesurer. Côté recettes, on suppose que tous les prélèvements obligatoires (IR CSG, IS, cotisations sociales et les autres prélèvements obligatoires) dépendent de la conjoncture tandis que le reste des recettes (comme les dividendes versés à l'État) est supposé être indépendant à la position de l'économie dans le cycle.

377

Pour chaque catégorie de prélèvements obligatoires R , la composante structurelle R_s peut s'écrire en fonction de l'élasticité conventionnelle q à l'écart de production :

$$R_s = R \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^q$$

378

Le total des recettes structurelles est donc obtenu comme la somme des recettes structurelles, calculées R_s (pour les quatre catégories de prélèvements obligatoires cycliques : IR et CSG, IS, cotisations sociales et autres prélèvements obligatoires), additionnée au reste des recettes.

379

Les dépenses structurelles s'obtiennent comme la différence entre les dépenses effectives et les dépenses structurelles liées au chômage, D_s^{cho} . Celles-ci sont déterminées de la même manière que pour les recettes structurelles, en fonction de l'élasticité conventionnelle e des dépenses de chômage à l'écart de production.

$$D_s^{\text{cho}} = D^{\text{cho}} \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^e$$

380

La différence entre les dépenses structurelles et les recettes structurelles constitue le solde structurel S_s . Enfin, le ratio du solde structurel au PIB potentiel en valeur retient le déflateur du PIB.

²² Ainsi, le solde conjoncturel était auparavant affecté non seulement par l'écart de production contemporain mais également par les effets retards de la conjoncture (écart de production passé).

²³ Voir le document de travail de la DG Trésor (décembre 2009) intitulé « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques » par T. GUYON et S. SORBE.

ANNEXE 2

Liste des administrations de sécurité sociale

S.1314 - ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

S.13141 - Régimes d'assurance sociale

S.131411 - Régime général

CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAVTS	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNAMTS	Caisse d'assurance maladie des travailleurs salariés
ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (dont les URSSAF : unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales)

Organismes relevant du régime général

UCANSS	Union des caisses nationales de sécurité sociale
CERTI	Centres régionaux de traitement de l'information
CRFPP	Centres régionaux de formation et de perfectionnement professionnels
UIOSS	Unions immobilières des organismes de sécurité sociale
MA bis	Régime maladie d'Alsace-Moselle
CFE	Caisse des Français de l'étranger

S.131412 - Fonds spéciaux

CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CNIEG	Caisse nationale des industries électriques et gazières
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
FCAT	Fonds commun des accidents du travail
FCATA	Fonds commun des accidents du travail agricole
FCAATA	Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante
FCOSS	Fonds de compensation des organismes de sécurité sociale
FIVA	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
FMESP	Fonds pour la modernisation des établissements de santé publics
FFIPSA	Fonds de financement des prestations sociales agricoles (non salariés)
FRR	Fonds de réserve pour les retraites
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
SASV	Service de l'allocation sociale vieillesse
ONIAM	Office national d'indemnisation des accidents médicaux

S.131413 - Autres régimes particuliers de salariés

Régimes particuliers divers

Régime des salariés de la mutualité sociale agricole (MSA)	
CANSSM	Caisse autonome nationale de la sécurité sociale dans les mines
ENIM	Établissement national des invalides de la marine
CNMSS	Caisse nationale militaire de sécurité sociale (maladie et maternité)
CRPCEN	Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires
CAINAGOD	Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers
CNSBTP	Caisse nationale de surcompensation des ouvriers du bâtiment et des travaux publics de France
CAVIMAC	Caisse d'assurance vieillesse invalidité maladie des cultes
FSPOIE	Fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État

CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
FCDC	Fonds de pension spéciaux gérés par la Caisse des dépôts et consignations
Théâtres nationaux	Caisse de retraite du personnel de la Comédie française
Théâtres nationaux	Caisse de retraite du personnel de l'Opéra de Paris
CCIP	Régime spécial de retraite de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (intégré à la CNAV en 2007)

Régimes particuliers d'entreprises

ANGDM	Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs
SNCF	Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF

Régimes particuliers d'assurance

Banque de France	Caisse de prévoyance et de retraite de la Banque de France
Altadis (ex-SEITA)	Régime de retraite du personnel de la SEITA
Routiers	FONGECFA (fonds de gestion du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de transport de marchandises et de déménagement) et AGECEFA (gestion du congé de fin d'activité dans les transports de voyageurs)

S.131414 - Régimes des non-salariés

Régime des exploitants agricoles de la mutualité sociale agricole (MSA)

Régime social des indépendants (RSI) ; il regroupe plusieurs caisses à partir de janvier 2006 :

CANAM	Caisse nationale d'assurance maladie des professions indépendantes
ORGANIC	Caisse de l'Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
CANCAVA	Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale
CNAVPL	Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales
CNBF	Caisse nationale des barreaux français

S.131415 - Régimes d'indemnisation du chômage

Pôle emploi	dont l'UNEDIC (et les 30 ASSEDIC) et les agences et associations qui complètent l'indemnisation du chômage (AGS, AGCC, ASF)
-------------	---

S.131416 - Régimes complémentaires de vieillesse des salariés

AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
IRCANTEC	Institutions de retraite complémentaire des agents non-titulaires de l'État et des collectivités publiques

Autres

AGFF	Association pour la gestion du fonds de financement de l'agirc et de l'arrco
ERAFP	Établissement de retraite additionnel de la fonction publique
CRPNPAC	Caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile
CRAF	Caisse de retraite du personnel au sol de la compagnie nationale Air France (<i>résiduel</i>)
RETREP-REGREPT	Régime temporaire de retraite des enseignants du privé titularisés