

N° 53

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 octobre 2009

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) en vue de la tenue du débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution,

Par M. Alain VASSELLE,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : Mme Muguette Dini, *présidente* ; Mme Isabelle Debré, M. Gilbert Barbier, Mme Annie David, M. Gérard Dériot, Mmes Annie Jarraud-Vergnolle, Raymonde Le Texier, Catherine Procaccia, M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *vice-présidents* ; MM. Nicolas About, François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Gisèle Printz, Patricia Schillinger, *secrétaires* ; M. Alain Vasselle, *rapporteur général* ; Mmes Jacqueline Alquier, Brigitte Bout, Claire-Lise Campion, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mme Jacqueline Chevé, M. Yves Daudigny, Mme Christiane Demontès, M. Jean Desessard, Mme Sylvie Desmarescaux, M. Guy Fischer, Mme Samia Ghali, MM. Bruno Gilles, Jacques Gillot, Adrien Giraud, Mme Colette Giudicelli, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Gournac, Mmes Sylvie Goy-Chavent, Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, M. Claude Jeannerot, Mme Christiane Kammermann, MM. Marc Laménie, Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Jacky Le Menn, Jean-François Mayet, Alain Milon, Mmes Isabelle Pasquet, Anne-Marie Payet, M. Louis Pinton, Mmes Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, MM. René Teulade, François Vendasi, René Vestri, André Villiers.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX D’AUJOURD’HUI : LA FIN DU BÉNÉFICE D’UNE PROGRESSION DYNAMIQUE DES RECETTES SOCIALES	7
A. LA PLACE MAJORITAIRE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	7
1. <i>Deux catégories de ressources</i>	8
2. <i>Deux contributeurs essentiels</i>	8
B. L’ARRÊT BRUTAL DE LA PROGRESSION DES RECETTES	9
1. <i>La baisse historique des prélèvements assis sur la masse salariale</i>	9
2. <i>La chute des prélèvements sociaux sur les revenus du capital</i>	10
3. <i>Des valeurs de point de CSG et de cotisations en baisse</i>	11
C. LES ASSIETTES QUI RÉSISTENT À LA CRISE	12
1. <i>Le panier de recettes fiscales affecté aux allègements généraux</i>	12
2. <i>Les autres recettes fiscales</i>	13
3. <i>Les taxes comportementales</i>	13
D. UN TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES PAR LES RECETTES TRÈS DÉFAVORABLE	15
II. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DE DEMAIN : L’IMPACT DU REPORT DU TRAITEMENT DE LA QUESTION DES DÉFICITS	16
A. UN DÉFICIT QUE LA SORTIE DE CRISE NE RÉSORBERA PAS	16
B. LE COÛT ET LES RISQUES D’UNE GESTION DIFFÉRÉE DE LA DETTE SOCIALE	19
1. <i>L’ampleur de la dette sociale</i>	19
a) <i>La dette portée par la Cades</i>	19
b) <i>La dette courante des organismes de sécurité sociale</i>	20
2. <i>Un report de traitement particulièrement risqué</i>	20
a) <i>Le coût de la gestion de la dette et le risque de taux</i>	20
b) <i>Des décisions qui risquent d’être plus douloureuses</i>	22
III. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DE L’APRÈS-CRISE : LE DÉFI DU FINANCEMENT D’UNE PROTECTION SOCIALE AMBITIEUSE DANS UNE ÉCONOMIE OUVERTE	24
A. UNE PRIORITÉ : PRÉSERVER LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	25
1. <i>Poursuivre l’élargissement de l’assiette des prélèvements sociaux</i>	25
2. <i>Respecter la discipline de la loi de programmation des finances publiques</i>	28
B. UNE NÉCESSITÉ : SE PRÉPARER À MOBILISER DES RESSOURCES NOUVELLES	29
1. <i>Un meilleur ciblage des allègements généraux de charges sociales</i>	29
2. <i>Le développement des taxes comportementales</i>	30
TRAVAUX DE LA COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

La France a, depuis longtemps, fait le choix d'un niveau de dépenses publiques élevé. Elle se situe ainsi parmi les pays de l'Union européenne dont la part des dépenses publiques dans le Pib est la plus haute. En 2007, elle s'inscrit au deuxième rang, juste derrière la Suède.

En termes de dépenses sociales - dépenses de santé et de protection sociale -, la France se situe en première position avec un volume de dépenses atteignant 29,4 % du Pib en 2007. Mais plusieurs autres Etats membres connaissent une situation comparable avec un montant allant de 25 % et 30 % du Pib : la Suède, le Danemark, l'Allemagne, l'Autriche et la Finlande.

Il est, par conséquent, logique que les prélèvements affectés au financement de ces dépenses soient eux-mêmes significatifs. Le débat sur les prélèvements obligatoires ne peut donc s'affranchir totalement d'un regard sur les dépenses et leur contenu.

La crise économique que subit notre pays depuis un an rend toutefois les évolutions très particulières cette année. Pour ce qui est des prélèvements sociaux, on assiste en effet à un arrêt brutal de la progression des recettes et à un accroissement simultané des reports de prélèvements. Les prévisions pour la sortie de crise sont encore largement aléatoires, ce qui rend d'autant plus indispensable une réflexion approfondie sur les évolutions de l'après-crise.

I. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX D'AUJOURD'HUI : LA FIN DU BÉNÉFICE D'UNE PROGRESSION DYNAMIQUE DES RECETTES SOCIALES

La composition des prélèvements sociaux explique en grande partie les évolutions constatées depuis 2008.

A. LA PLACE MAJORITAIRE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES

Les prélèvements obligatoires ont dépassé dans notre pays le seuil de 40 % du Pib en 1980 ; ils ont ensuite régulièrement progressé et atteint un niveau record entre 1998 et 2000, à plus de 44 % de la richesse nationale ; ils ont baissé depuis et s'élèvent au taux de 42,8 % du Pib en 2008.

Pour 2009, on attend une chute sans précédent du niveau de ces prélèvements qui pourraient s'établir à 40,7 % du Pib, soit une baisse de plus de deux points de Pib en une seule année. Environ deux tiers de cette baisse sont liés à l'évolution spontanée des recettes, notamment fiscales, la chute de l'impôt sur les sociétés contribuant à elle seule pour un point à cette baisse ; le tiers restant est dû aux mesures nouvelles prises dans le cadre du plan de relance pour lutter contre la crise (baisses d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de TVA).

Pour 2010, le taux de prélèvement se maintiendrait au même montant, soit 40,7 % du Pib.

Taux de prélèvements obligatoires entre 1980 et 2009

(en milliards d'euros)

	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2008	2009
Montant	178,5	316,3	429,3	510,3	636	753	834,4	786,4
Taux en % du Pib	40,1 %	42,5 %	41,6 %	42,7 %	44,1 %	43,6 %	42,8 %	40,7 %

Au sein des prélèvements obligatoires, les prélèvements sociaux atteignent 22,2 % en 2008. Ils devraient rester au même niveau en 2009 et légèrement baisser en 2010, avec un taux attendu de 21,8 %. Celui-ci était de 18 % en 2001 ; il a donc augmenté d'environ quatre points en moins de dix ans.

En 2009, les prélèvements sociaux représentent plus de la moitié des prélèvements obligatoires, soit 54 % au lieu de 44 % en 1981. L'essentiel de cette augmentation est dû à l'accroissement de la part fiscale, passée de 0,6 % à 6,8 % du Pib, tandis que, dans le même temps, les cotisations ont légèrement diminué en part du Pib, de 17,3 % à 16,1 %.

Les prélèvements sociaux peuvent en effet être répartis entre deux grands types de ressources, à la charge, pour l'essentiel, de deux contributeurs.

1. Deux catégories de ressources

Les cotisations sociales sont la ressource historique des régimes de sécurité sociale ; elles en sont toujours la première composante.

Ainsi, en 2008, elles représentent 67,3 % des ressources, réparties entre les cotisations à la charge des employeurs (46,4 % des ressources) et les cotisations sociales à la charge des salariés (15,9 % des ressources).

Les impôts et taxes affectés, au premier rang desquels **la CSG**, constituent 28,3 % des recettes. La fiscalisation des ressources de la sécurité sociale a réellement été amorcée avec l'introduction de la CSG en 1991 et poursuivie dans les années 1997-1998 lorsque la CSG s'est substituée à la majeure partie des cotisations salariales maladie.

Ces deux catégories de ressources ne financent pas de manière uniforme les différentes branches de la sécurité sociale. On peut distinguer deux types de risques sociaux :

- les risques dont le financement est essentiellement couvert par des cotisations sociales : la vieillesse, les accidents du travail et le chômage ;

- les risques pour lesquels le financement par l'impôt prend une place assez importante : la maladie, la maternité, l'invalidité, la famille et le logement.

Ainsi, pour les branches accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) et vieillesse, les cotisations représentent respectivement 77 % et 68 % des ressources en 2008. Pour la branche AT-MP, les cotisations sont exclusivement à la charge des employeurs.

Pour les autres branches, la CSG constitue plus d'un tiers des ressources de la branche maladie et un cinquième de celles de la branche famille.

Toutes les branches bénéficient en outre de recettes fiscales affectées depuis 2006, au titre de la compensation au moyen d'un panier de recettes des exonérations de charges sociales.

2. Deux contributeurs essentiels

Ces recettes sont à la charge de trois catégories de financeurs, dont deux subviennent actuellement, à parts pratiquement égales, à près de 90 % des recettes. Il s'agit :

- **des entreprises** dont la part dans le financement du régime général a baissé de dix-sept points entre 1983 et 2008 et de onze points sur la période

plus récente de 1992 à 2008, principalement du fait du poids grandissant des exonérations de cotisations sociales patronales ; en 2008, leur part s'élève à 43,6 % ;

- **des ménages** : ils sont devenus les principaux contributeurs avec une part de 44,3 % en 2008 ;

- des administrations publiques, désormais en retrait du fait de la montée en charge de la CSG et de l'affectation de recettes fiscales à la compensation des exonérations de charges sociales, au lieu de crédits budgétaires précédemment.

B. L'ARRÊT BRUTAL DE LA PROGRESSION DES RECETTES

Les recettes du régime général en valeur seraient au même niveau en 2010 qu'en 2008 : elles diminueraient de 0,5 % en 2009 et augmenteraient faiblement en 2010, à hauteur de 0,6 %. Cette quasi stagnation est la conséquence de la baisse des prélèvements sur les revenus d'activité et les revenus du capital qui n'est que faiblement compensée par des augmentations de recettes fiscales et des transferts.

1. La baisse historique des prélèvements assis sur la masse salariale

Trois quarts des recettes sociales sont assis sur la masse salariale. Il s'agit, d'une part, des cotisations, d'autre part, d'une fraction prépondérante de la CSG. Elles ont été très affectées par le retournement brutal de l'emploi et de la masse salariale du secteur privé amorcé à partir de la fin 2008.

L'enchaînement est le suivant : la baisse de l'activité entraîne une baisse de l'emploi salarié à laquelle s'est ajoutée une dégradation de l'inflation, ce qui a eu pour conséquence une moindre progression des salaires et donc au total de la masse salariale.

Hypothèses macroéconomiques

Les prévisions communes au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale et présentées dans le rapport économique, social et financier font état d'une baisse du Pib de 2,25 % en 2009 et d'une lente reprise en 2010, avec 0,75 %.

La masse salariale, dont l'évolution est déterminante pour les recettes de la sécurité sociale, baisserait de 2 % en 2009, soit une chute sans précédent depuis 1945. Elle diminuerait encore un peu en 2010, à hauteur de 0,4 %, compte tenu du décalage entre la reprise de l'emploi et celle de la production. Par comparaison, elle avait augmenté, en 2006 et 2007, d'environ 4,5 % par an et encore de 3,6 % en 2008.

Hypothèses d'évolution moyenne sur la période 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Pib (volume)	-2,25%	0,8%	2,50%	2,50%	2,50%
masse salariale privée	-2,00%	-0,40%	5,00%	5,00%	5,00%
inflation	0,40%	1,20%	1,75%	1,75%	1,75%
Ondam en valeur	3,4%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%

Source : Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010

La forte concentration des recettes la sécurité sociale sur les revenus d'activité du secteur privé constitue une différence importante avec les recettes de l'Etat qui ont des assiettes plus diversifiées, telles que la consommation, les revenus des ménages ou des entreprises, etc. La CSG, qui s'apparente à une recette fiscale, est en effet pour une très large part prélevée sur les salaires ; ses caractéristiques économiques sont donc identiques à celles des cotisations sociales.

Par rapport à une évolution tendancielle de + 4,1 % par an observée en moyenne au cours des années 1997-2006, **la masse salariale perd donc plus de onze points de progression sur la période 2008- 2010.**

Or, un point de masse salariale perdu représente une perte de recettes de l'ordre de 2 milliards d'euros pour le régime général. La récession prive donc le régime général d'environ **22 milliards d'euros** de recettes sur les revenus d'activité.

Les prélèvements sur les revenus d'activité baissent en valeur de 0,9 % en 2009 et à nouveau de 0,3 % en 2010. Cette baisse est moins prononcée que celle de la masse salariale privée (-2 %) du fait du maintien d'une certaine progression pour les produits sur les rémunérations du secteur public (+1,6 %) et d'un « effet plafond » qui limite la dégradation des recettes de la caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) en 2009, le plafond de la sécurité sociale bénéficiant encore d'une progression favorable.

Au regard des évolutions du passé, les comptes des régimes de sécurité sociale ont subi en 2009 un choc négatif sur leurs recettes d'une ampleur inégalée. La poursuite de la baisse de la masse salariale en 2010 est d'ailleurs une première car, **jamais encore, on n'avait observé une baisse de la masse salariale deux années consécutives.**

2. La chute des prélèvements sociaux sur les revenus du capital

Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital connaissent également une forte baisse en 2009, estimée à 12,3 % malgré l'instauration au 1^{er} janvier 2009 de la contribution additionnelle de 1,1 % destinée au financement du RSA.

Cette chute est imputable à la forte contraction des principales composantes de l'assiette : les plus-values financières et immobilières ainsi que les dividendes. En effet, compte tenu de l'effondrement des revenus des sociétés, on assiste à une baisse des dividendes et, du fait de la chute des marchés boursiers, à une baisse des plus-values mobilières ; la modération des revenus fonciers est liée au retournement du marché immobilier. Cette tendance est en outre amplifiée par le contrecoup de mesures qui avaient conduit à anticiper en 2008 le prélèvement de certaines contributions, principalement le prélèvement à la source sur les dividendes.

La seule CSG sur les revenus du capital baisse de près de 20 %, ce qui représente **une perte de 2,3 milliards d'euros** en 2009. Pour 2010, on attend une quasi-stagnation de ce produit, soit une baisse encore sensible par rapport à l'évolution tendancielle des années précédentes.

3. Des valeurs de point de CSG et de cotisations en baisse

En conséquence de ces évolutions, les valeurs du point de CSG et des points de cotisation du régime général sont en diminution cette année.

Le point de CSG s'élevait à 11,36 milliards d'euros en 2008. Ce rendement important tient à son assiette large : les revenus d'activité représentent pour un peu moins de 70 % de son rendement, les revenus de remplacement pour 18 %, les revenus du patrimoine et de placement pour 12 % et les revenus des jeux pour 0,5 %.

En 2009, le point de CSG pourrait s'établir à **11,11 milliards d'euros**, en baisse de 2,2 % par rapport à 2008. En 2010, il progresserait de 0,6 %, à 11,18 milliards d'euros, mais cette légère augmentation ne serait due qu'à la CSG sur les revenus de remplacement et du patrimoine car la CSG sur les revenus d'activité poursuivrait sa diminution.

Valeur du point de CSG par type d'assiette

(en millions d'euros)

CSG	2007	2008	%	2009	%	2010	%
Contribution sociale généralisée totale	10 842	11 362	4,8	11 110	-2,2	11 181	0,6
sur les revenus d'activité	7 511	7 878	4,9	7 800	-1,0	7 768	-0,4
sur les revenus de remplacement	1 901	2 029	6,8	2 125	4,7	2 211	4,0
sur les majorations et pénalités	28	19	-30,9	20	2,5	20	2,0
sur les revenus patrimoine et placement	1 345	1 383	2,9	1 113	-19,5	1 129	1,5
sur les jeux	58	52	-10,2	54	2,6	54	0,0

Source : Direction de la sécurité sociale

**Valeur de points de cotisation
(régime général)**

(en millions d'euros)

Valeur du point de cotisation par branche	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
AT et vieillesse déplafonnée	4 750	4 920	4 840	4 830
Vieillesse plafonnée	3 940	4 110	4 090	4 060
Maladie	5 920	6 100	6 030	6 030
Famille	6 690	6 890	6 850	6 840

Source : Direction de la sécurité sociale

La cotisation vieillesse représente 44 % des cotisations de sécurité sociale. Contrairement aux autres, cette cotisation est en grande partie calculée dans la limite d'un plafond. Elle ne s'applique qu'au secteur privé.

La cotisation maladie représente 36 % des cotisations. Elle couvre les salariés du secteur privé, les fonctionnaires civils de l'Etat et les agents des industries électriques et gazières (IEG) mais pas les ressortissants des autres régimes spéciaux, des régimes agricoles et des régimes de non salariés.

La cotisation famille intervient pour 14 % des cotisations. Son champ est le plus large puisqu'elle est calculée sur les revenus d'activité de l'ensemble des ménages, y compris les régimes agricoles, les régimes de non salariés et les régimes spéciaux. Cela se traduit par la valeur la plus élevée du point de cotisation, soit 6,85 milliards d'euros en 2009.

La cotisation AT-MP correspond à 6 % des cotisations. Elle ne s'applique, comme pour la vieillesse, qu'au secteur privé.

C. LES ASSIETTES QUI RÉSISTENT À LA CRISE

Deux catégories de recettes résistent relativement mieux à la crise du fait de leurs caractéristiques propres : d'une part, certaines recettes fiscales et notamment le panier de recettes affecté au financement des allègements généraux de charges sociales, d'autre part, les taxes dites comportementales.

1. Le panier de recettes fiscales affecté aux allègements généraux

Depuis le 1^{er} janvier 2006, la compensation des allègements généraux de charges sociales par l'Etat est effectuée par l'affectation aux régimes de sécurité sociale d'un panier de recettes fiscales dont la composition a été modifiée dans les lois de finances successives. Depuis le 1^{er} octobre 2007, s'y sont ajoutés les allègements afférents aux heures supplémentaires également compensés par l'affectation de recettes fiscales.

En 2008, les recettes fiscales finançant les allègements de cotisations ont augmenté de 15,5 %, essentiellement du fait du dynamisme des exonérations sur les heures supplémentaires et des rachats de RTT qui jouent en année pleine en 2008. Le rendement total du panier fiscal pour les allègements généraux dits « Fillon » s'élève à 22,9 milliards d'euros et celui destiné aux exonérations d'heures supplémentaires à 3 milliards d'euros.

En 2009, ces montants sont quasiment stables ; ils s'établissent respectivement de 23,1 milliards et 3 milliards d'euros. Les montants attendus pour 2010 sont de 23,6 milliards et 2,9 milliards.

Les principales recettes comprises dans le panier des allègements généraux sont la taxe sur les salaires, une partie des droits sur les tabacs, la TVA sur les tabacs et les produits pharmaceutiques. Chacun de ces prélèvements comporte une assiette qui résiste bien à la crise puisque seule la taxe sur les salaires enregistre une légère diminution de son produit en 2009.

Le panier consacré à la compensation des allègements généraux dégagerait ainsi **un excédent de près de 600 millions en 2009**. En 2008 aussi, un excédent a été constaté, à hauteur de 200 millions d'euros. Le recul des allègements généraux sur les bas salaires, conséquence de la baisse de la masse salariale, est en effet plus prononcé que celui du panier de recettes. L'écart pourrait s'accroître en 2010 et donner lieu à un excédent croissant, évalué à ce stade à **1,5 milliard d'euros**.

Les exonérations sur les heures supplémentaires et les mesures ciblées sont compensées à l'euro près. Les variations de leurs montants n'ont donc pas d'impact sur le solde du régime général.

2. Les autres recettes fiscales

Les impôts et taxes affectés au régime général hors « paniers » augmenteraient de 27,5 % en 2009, après une hausse avoisinant 114 % en 2008. Cela correspond à un supplément de recettes de l'ordre de 1,6 milliard lié à l'instauration de recettes nouvelles, comme le forfait social, et à l'augmentation de la part de recettes anciennes allant au régime général, notamment les droits sur les tabacs et le prélèvement de 2 % sur les revenus du capital. La plus grande partie du supplément de recettes bénéficie à la branche maladie.

3. Les taxes comportementales

Le produit des principales taxes comportementales, sur le tabac et l'alcool, augmente sensiblement en 2009 et 2010.

Les droits sur les tabacs progressent à hauteur respectivement de 2,6 % et de 2,1 % en 2009 et 2010 pour atteindre les montants de 9,84 milliards et de 10,05 milliards d'euros, répartis pratiquement à parts égales

entre l'assurance maladie et la compensation des allègements généraux. Cette progression est due à la fois à un effet prix et à une légère augmentation de la consommation de cigarettes.

Rendement des droits sur les tabacs

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
Droits de consommation sur les tabacs	9 542	9 491	9 587	9 840	10 050
Evolution des droits de consommation	-4,5 %	-0,5 %	1,0 %	2,6 %	2,1 %
dont part versée à la Cnam	3 126	2 862	2 994	3 819	3 900
dont panier fiscal allègements généraux	29	879	1 294	3 734	3 814
dont CMUc	177	411	372	0	0

Source : Direction de la sécurité sociale

Les droits sur les alcools progressent de 4,5 % en 2009 et à nouveau de 1,4 % en 2010 pour s'établir respectivement à 3,17 milliards et 3,21 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique à la fois par l'indexation des tarifs sur l'inflation, l'augmentation de la cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés et une hausse sensible des volumes d'alcools forts.

Rendement des droits sur les alcools

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)
Droits indirects sur les alcools, les produits intermédiaires, les bières et les vins	2 605	2 610	2 654	2 703
<i>droit de consommation sur les alcools</i>	-	2 035	2 076	2 113
<i>droit de consommation sur les produits intermédiaires</i>	-	103	99	98
<i>droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels</i>	-	108	108	110
<i>droit sur les bières et les boissons non alcoolisées</i>	-	364	371	382
Cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25°	419	422	514	509
Total	3024	3 032	3 168	3 212
Evolution	-	0,3 %	4,5 %	1,4 %

Source : Direction de la sécurité sociale

Au total, ces recettes sont relativement inélastiques à la conjoncture et permettent d'amortir légèrement la très forte baisse des prélèvements lié à la masse salariale et donc à la baisse de l'emploi du fait de la crise.

D. UN TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES PAR LES RECETTES TRÈS DÉFAVORABLE

En 2008, 97,6 % des dépenses de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale sont couvertes par les recettes. Pour le seul régime général, ce ratio atteint 96,6 %.

Cela correspond à une simple consolidation du redressement amorcé en 2006 et 2007, malgré les premières conséquences sur les recettes du ralentissement de l'activité économique.

Les perspectives pour 2009 et 2010 sont, elles, très défavorables, le ratio d'adéquation des recettes aux dépenses devant passer, pour le régime général, à 92,5 % en 2009 et à **90,4 % en 2010**, en raison de la très forte dégradation des recettes due à la crise économique et financière.

Pour le régime général, ce taux d'adéquation est même inférieur et passera au-dessous de 90 % en 2010. Deux branches, la vieillesse et la maladie, ont un taux proche de 89 %.

Taux de couverture des dépenses par les recettes

	Branche maladie	Branche AT-MP	Branche famille	Branche vieillesse	Régime général
2009	92,7 %	94,6 %	94,9 %	91,8 %	92,8 %
2010	89,2 %	93,3 %	92,7 %	89,0 %	89,7 %

La conséquence de ces évolutions est l'aggravation rapide des déficits et donc l'accumulation d'une nouvelle dette sociale.

II. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DE DEMAIN : L'IMPACT DU REPORT DU TRAITEMENT DE LA QUESTION DES DÉFICITS

Depuis un an, la crise économique a gravement dégradé les comptes sociaux en provoquant une chute de recettes sans précédent dans l'histoire de la sécurité sociale. La reprise économique ne permettra en aucun cas à elle seule de réduire substantiellement le niveau des déficits au cours des années à venir. Ces déficits provoquent par ailleurs mécaniquement la constitution d'une nouvelle dette sociale d'un montant sans cesse croissant.

A. UN DÉFICIT QUE LA SORTIE DE CRISE NE RÉSORBERA PAS

Dans son dernier rapport, la commission des comptes de la sécurité sociale s'attache à distinguer, dans les déficits sociaux, la part conjoncturelle et la part structurelle de ces déficits. A l'aide d'estimations sur le déficit qu'aurait connu la sécurité sociale en l'absence de crise, elle montre qu'en 2010, plus des deux tiers du déficit du régime général seront d'origine conjoncturelle.

Il reste que la situation aurait été très différente si la sécurité sociale avait abordé la crise avec des comptes équilibrés. La persistance d'un déficit structurel de grande ampleur en période de croissance économique forte a aggravé considérablement les effets de la crise.

Pour l'avenir, la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel présentera peu d'intérêt. L'essentiel est de savoir si la reprise économique peut permettre de rétablir la situation. La commission des comptes de la sécurité sociale a consacré d'importants développements à cette question dans son dernier rapport.

Extrait du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (octobre 2009)

« (...) pour les années suivant la crise actuelle, la question importante n'est plus tant de savoir quelle aurait été la situation financière si la crise n'avait pas eu lieu, mais d'évaluer si une conjoncture plus favorable permettra un redressement financier et d'en estimer l'ampleur, sachant que l'accumulation des déficits successifs induit des charges financières croissantes en l'absence de reprises de dettes.

« Pour cela, plusieurs hypothèses sont envisageables, en fonction du scénario de sortie de crise :

« - la première hypothèse suppose que la crise est suivie d'un très fort rebond économique qui permet de rattraper le niveau du PIB tendanciel. Dans ce schéma, des taux de croissance très élevés devront être observés dans les années à venir afin de rattraper les écarts à la tendance de 2,25 % constatés en 2008-2010, qui représentent près de sept points de Pib au total (1,85 point de Pib en 2008, 4,5 points en 2009, 1,5 point en 2010) ;

« - dans la deuxième hypothèse, l'économie retrouve son rythme d'évolution tendancielle, mais la perte de production des années de crise n'est pas rattrapée : le Pib progresse sur une pente parallèle à sa tendance de long terme, mais un cran en-dessous ;

« - un troisième scénario plus sombre consisterait à remettre en cause la croissance potentielle, qui serait désormais sur une pente inférieure à 2,25 %.

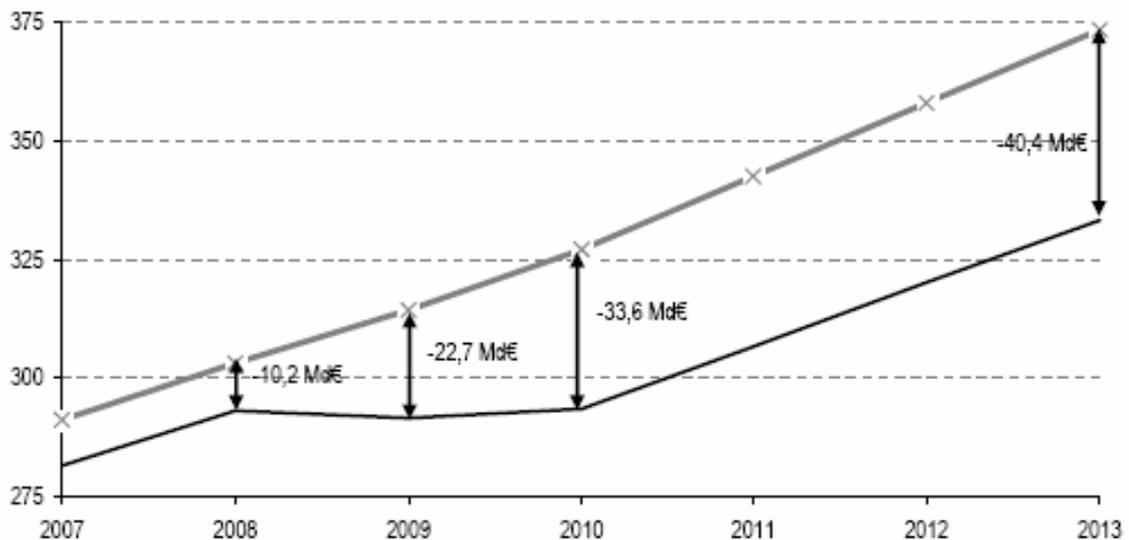
« Or le régime général abordera la reprise avec un handicap de l'ordre de 30 milliards d'euros. Selon le scénario de sortie de crise, le redressement sera plus ou moins aisé, la croissance de la masse salariale et du Pib déterminant pour une large part le rythme d'évolution de ses recettes. Toutefois, une progression des recettes identique à celle des dépenses ne suffit pas à stabiliser le solde. En effet, en partant d'un déficit de 30 milliards d'euros et en supposant une croissance des charges et des produits de 5 % par an, proche du rythme d'évolution tendancielle des charges, le déficit s'aggrave de 5 % par an également, soit de 1,5 milliard d'euros par an.

« Seule une hypothèse très élevée de progression de la masse salariale (6,3 % par an et une progression de l'Ondam à 3 % par an à partir de 2010 permettraient, sans autre mesure de redressement, de ramener à 20 milliards d'euros le solde du régime général à l'horizon 2013. Pour parvenir à ce niveau de solde, une ou plusieurs opérations de reprises de dettes seraient en outre nécessaires sur la période. »

Produits et charges nettes du régime général

(sous l'hypothèse d'une croissance tendancielle des charges et d'une croissance de la masse salariale privée de 5 % par an en 2011-2013)

en milliards d'euros)



Source : Direction de la sécurité sociale

Le graphique ci-dessus est particulièrement éclairant en ce qu'il montre qu'il faut élaborer des hypothèses économiques parfaitement irréalistes pour envisager que la résorption du déficit de la sécurité sociale soit spontanée.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 contient, dans son annexe B, des prévisions relatives aux comptes sociaux jusqu'en 2013. Pour établir ces prévisions, le Gouvernement a pris en compte les hypothèses économiques suivantes :

- croissance du Pib de 0,8 % en 2010, puis de 2,5 % par an entre 2011 et 2013 ;

- diminution de la masse salariale privée de 0,4 % en 2010, puis croissance de cette masse salariale de 5 % par an entre 2011 et 2013 ;

- croissance de l'Ondam de 3 % par an en valeur entre 2010 et 2013.

Sur la base de ces hypothèses, les déficits sociaux devraient évoluer de la manière suivante :

Les prévisions de déficits des régimes de base et du FSV

En milliards d'euros	2009	2010	2011	2012	2013
Régime général	- 23,5	- 30,6	- 30,1	- 29,4	- 29,2
Ensemble des régimes de base	- 24,7	- 31,5	- 31,4	- 30,6	- 30,3
FSV	- 3,0	- 4,5	- 4,0	- 3,7	- 3,1
Ensemble	- 27,7	- 36,0	- 35,4	- 34,3	- 33,4

Source : PLFSS pour 2010

Ainsi, dans l'hypothèse d'une reprise forte et régulière assortie d'une bonne maîtrise des dépenses de santé, le déficit annuel ne se résorbera pratiquement pas d'ici 2013 si aucune action supplémentaire n'est engagée. Il est donc nécessaire d'envisager dès à présent les moyens de réduire les déficits en assurant durablement une progression des recettes plus rapide que celle des dépenses.

Pour atteindre cet objectif, la maîtrise des dépenses est évidemment indispensable, notamment dans le domaine de l'assurance maladie et la commission des affaires sociale restera extrêmement vigilante sur ce point.

Il reste que, sauf à changer profondément de système de protection sociale, l'action sur les dépenses n'est pas sans limites, dès lors que l'évolution des dépenses de santé est fortement liée au vieillissement de la population et que les dépenses de retraite sont caractérisées par une grande inertie.

Quel que soit le scénario de sortie de crise, la résorption des déficits sociaux nécessitera d'apporter à la sécurité sociale de nouvelles recettes.

B. LE COÛT ET LES RISQUES D'UNE GESTION DIFFÉRÉE DE LA DETTE SOCIALE

Les déficits sans précédent que connaît actuellement la sécurité sociale ont un corollaire immédiat : l'aggravation, elle aussi sans précédent, de la dette sociale.

Quelle que soit la légitimité des motifs qui le justifient, le report du traitement de cette dette présente des risques sérieux pour l'avenir de la sécurité sociale.

1. L'ampleur de la dette sociale

Pour appréhender complètement la dette sociale, il convient de prendre en compte à la fois la dette transférée à la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et la dette courante des organismes de la sécurité sociale gérée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

a) La dette portée par la Cades

Depuis sa création, la Cades a repris 134,611 milliards d'euros de dette. La dernière reprise est intervenue à la fin de l'année 2008 et au début de l'année 2009. Elle a porté sur 27 milliards correspondant aux déficits cumulés, à la fin de 2008, des branches maladie et vieillesse du régime général ainsi que du fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Au 31 décembre 2009, la dette amortie par la Cades devrait s'élever à 42,593 milliards d'euros. L'amortissement annuel est passé de 2,9 milliards d'euros en 2008 à 5,1 milliards en 2009 sous l'effet notamment de la baisse des taux d'intérêts, mais également de l'augmentation du montant total de la dette portée.

La dette restant à amortir devrait s'élever à **92 milliards d'euros à la fin de l'année 2009.**

La dette portée par la Cades

Année		2004	2005	2006	2007	2008	2009 (p)
Montant de la dette portée par la Cades	en Mds d'euros	92,4	102,0	107,7	107,6*	117,6	134,6
	en points de Pib	5,6	6,0	6,0	5,7	6,0	6,7
Montant de la dette portée et restant à amortir en fin d'année	en Mds d'euros	65,7	72,7	75,6	73,0	80,1	92,0
	en points de Pib	4,0	4,3	4,2	3,9	4,1	4,8

(p) : montants prévisionnels.

* : la légère diminution constatée en 2007 correspond à une opération d'ajustement du montant total des transferts effectués au titre du déficit cumulé de la Cnam à fin 2006 et qui s'est traduite par un versement de l'Acos à la Cades, courant 2007, de 65 millions d'euros clôturant les opérations relatives à la loi de 2004.

Source : Cades

Compte tenu de l'attribution à la Cades de 0,2 point de CSG pour accompagner le transfert de 27 milliards d'euros de dette à la fin de l'année 2008 et au début de 2009, **l'extinction de la caisse est toujours prévue pour 2021.**

b) La dette courante des organismes de sécurité sociale

Ainsi que le mentionne le programme de qualité et d'efficience (PQE) « Financement » du PLFSS pour 2010, *« même si elle en constitue la plus grande part, la dette portée par la Cades ne représente actuellement pas l'intégralité de la dette sociale. Le suivi des déficits cumulés des régimes de base non repris par la Cades, ou le cas échéant par l'Etat, permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la sécurité sociale pour la part financée par un recours à des emprunts de court terme, lesquels avaient initialement pour vocation principale le financement des décalages frictionnels en trésorerie entre les recettes et les dépenses ».*

Alors qu'une reprise de dette est intervenue il y a moins d'un an, les régimes sociaux de base et le FSV connaîtront en 2009 un déficit total avoisinant 27,7 milliards d'euros. En l'absence de reprise par la Cades, ce montant devrait atteindre 36 milliards au titre de l'année 2010.

Compte tenu de l'existence de reliquats de dette non repris par la Cades, le PQE « Financement » du PLFSS chiffre à 30,5 milliards, à la fin de 2009, le montant de la dette courante des organismes de sécurité sociale.

Dans ces conditions, le Gouvernement propose dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 de fixer à **65 milliards d'euros** le plafond des avances de trésorerie auxquelles peut recourir l'Acoss, **soit un montant jamais atteint depuis la création de l'agence.**

2. Un report de traitement particulièrement risqué

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010 ne prévoit aucune mesure de traitement de la dette en cours d'accumulation sous l'effet du déficit réalisé en 2009 et des déficits prévus pour les années à venir.

Cette situation est particulièrement préoccupante, dans la mesure où le report des décisions sur ce sujet risque de rendre le traitement de cette dette plus douloureux et présente de sérieuses incertitudes.

a) Le coût de la gestion de la dette et le risque de taux

Comme l'a relevé la Cour des comptes dans son dernier rapport *« indépendamment de tout amortissement, il est désormais nécessaire de consacrer plus de 4 milliards d'euros de prélèvements sociaux et fiscaux au paiement des intérêts de la dette du régime général et du régime agricole ».*

Evolution des amortissements et des charges d'intérêt sur la période 2006-2008

En millions d'euros	2006	2007	2008
Intérêts (charge nette)			
Acoss*	271	648	834
Ffipsa	86	186	283
Cades	2 661	3 101	3 093
TOTAL	3 018	3 935	4 230
Amortissement de la dette Cades	2 815	2 578	2 885
Amortissements + intérêts	5 833	6 513	7 095

* y compris la partie de trésorerie gérée pour des tiers

Source : Cour des comptes

Certes, le très bas niveau des taux d'intérêt en 2009 - à court terme notamment -, a permis de réduire très sensiblement le montant des charges financières assumées par l'Acoss dans la gestion de la trésorerie de la sécurité sociale, tandis que la Cades a pu consacrer davantage de recettes à l'amortissement proprement dit de la dette qu'elle porte.

Cependant, rien ne garantit que cette situation perdurera et une augmentation des taux courts aurait un impact immédiat et important sur les comptes sociaux.

Surtout, comme l'a souligné la Cour des comptes dans le rapport précité, « *la séparation entre la gestion de la trésorerie contractée par l'Acoss, qui ne peut s'effectuer sur un horizon supérieur à un an, et la dette transférée à la Cades, qui peut faire l'objet d'un refinancement à moyen et long terme, interdit aux gestionnaires de saisir toutes les opportunités d'arbitrage offertes par l'évolution des taux d'intérêts* ».

Par ailleurs, la croissance exponentielle des fonds que doit mobiliser l'Acoss pour lui permettre de s'acquitter de ses obligations vont la contraindre à diversifier ses sources de financement dans des conditions encore imprécises.

Ainsi, lors de son audition du 14 octobre 2009 par la commission des affaires sociales sur le PLFSS pour 2010, Pierre Burban, président de l'Acoss, a indiqué que, « *pour faire face à son besoin de financement de près de 62 milliards en 2010, l'Acoss recourra, en complément de ses instruments classiques que sont les avances de trésorerie de la Caisse des dépôts et consignations et l'émission de billets de trésorerie, à des émissions complémentaires sur les marchés assurées, d'un point de vue technique, par l'agence France Trésor (AFT) agissant comme prestataire de services de l'Acoss. Ainsi, la couverture des besoins de trésorerie serait assurée par plusieurs instruments* :

« - des avances de la CDC à hauteur de 25 milliards dans le cadre de l'avenant à la convention signée en 2006 et dont le montant global pourrait être fixé à 31 milliards à l'occasion de la signature de la nouvelle convention prévue en 2010 ;

« - des opérations de mutualisation des trésoreries positives d'organismes sociaux en application de l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. A ce titre, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pourrait apporter une contribution d'un milliard d'euros en 2010 ;

« - des émissions accrues de billets de trésorerie auprès des investisseurs privés et publics, le montant de ces émissions pouvant passer de 3 à 10 milliards ;

« - enfin, des émissions de titres nouveaux au nom de l'Acoss, assurées techniquement par l'AFT. »

Comme l'a lui-même souligné le président de l'Acoss, une telle situation ne pourra persister au-delà de l'année 2010. Rappelons que la vocation de l'Acoss n'est pas d'assurer le financement de déficits cumulés considérables mais de trouver les ressources de trésorerie nécessaires pour faire face aux décalages entre perception des recettes et versements des prestations de la sécurité sociale.

b) Des décisions qui risquent d'être plus douloureuses

Enfin, il est essentiel de prendre conscience que les transferts de dette à la Cades deviendront de plus en plus coûteux à l'approche de la date prévue pour la disparition de la caisse. En effet, conformément aux dispositions de la loi organique du 2 août 2005, tout transfert de dette doit s'accompagner des ressources nécessaires pour y faire face sans repousser la date d'extinction de la dette portée.

En juin dernier, la Cades a calculé les « tarifs » des reprises de dette éventuelles au cours des années à venir :

- pour reprendre 10 milliards de dette le 4 janvier 2010, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,077 point ;

- pour reprendre 10 milliards de dette le 3 janvier 2011, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,085 point ;

- pour reprendre 10 milliards de dette le 2 janvier 2012, il faudrait augmenter le taux de CRDS de 0,095 point.

Dès lors qu'aucune reprise de dette n'est prévue par le PLFSS pour 2010, une éventuelle reprise ne pourra intervenir qu'à la fin de l'année 2010 ou au début de l'année 2011. A cette date, les déficits cumulés portés par l'Acoss et ceux du FSV devraient, selon les prévisions figurant dans le PLFSS, atteindre 63,7 milliards d'euros. Le transfert à la

Cades de cette somme impliquerait une augmentation de la CRDS de 0,54 point. Son taux, actuellement fixé à 0,5 % passerait alors à 1,04 %.

Si l'on attendait une année supplémentaire, la dette à transférer pourrait atteindre 99,1 milliards d'euros à la fin de l'année 2011. Compte tenu des calculs de la Cades, il faudrait alors porter le taux de la CRDS de 0,5 % à 1,44 %.

Ces chiffres démontrent la nécessité d'envisager dès à présent le traitement de la dette sociale en cours d'accumulation. Sans doute faudra-t-il recourir à des solutions diverses. Peut-être devra-t-on envisager de modifier la loi organique de 2005 pour allonger quelque peu la durée de vie de la Cades, **mais une telle évolution n'est concevable que si elle s'accompagne, simultanément, d'une augmentation crédible des recettes de la caisse**, démontrant clairement que les pouvoirs publics refusent de reporter la dette d'aujourd'hui sur les générations futures.

Une solution consisterait à faire en sorte que chaque tranche de dette nouvelle transférée à la Cades soit remboursée dans un délai limité préfixé et que les recettes de la caisse soient augmentées en conséquence.

Quoi qu'il en soit, le remboursement de la dette sociale impliquera nécessairement une augmentation de la CRDS, qui sera d'autant plus importante qu'elle sera réalisée tardivement.

III. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DE L'APRÈS-CRISE : LE DÉFI DU FINANCEMENT D'UNE PROTECTION SOCIALE AMBITIEUSE DANS UNE ÉCONOMIE OUVERTE

Au-delà de la question du traitement des déficits en cours, reste l'essentiel, à savoir **comment réduire les déficits des années à venir** ou encore **comment financer le maintien d'un haut niveau de protection sociale** tout en tenant compte du montant déjà élevé des prélèvements obligatoires et des contraintes de compétitivité d'une économie ouverte.

La maîtrise des dépenses est évidemment prioritaire et doit être impérativement poursuivie, notamment pour les dépenses d'assurance maladie, mais tel n'est pas le sujet du présent rapport.

Sur le plan des recettes, il est important de constater qu'aucun observateur, aucune institution, aucun expert avisé n'exclut aujourd'hui une hausse des prélèvements pour faire face aux dépenses supplémentaires, notamment liées au vieillissement de la population. Leurs analyses distinguent d'ailleurs le plus souvent, d'un côté les prélèvements fiscaux, de l'autre **les prélèvements sociaux pour lesquels la problématique ne peut être posée de la même façon.**

En effet, les prélèvements sociaux donnent lieu à **une contrepartie**. Or cette contrepartie répond à **des besoins en évolution** : pour la santé, la possibilité d'être mieux pris en charge et de bénéficier plus longtemps de soins toujours plus sophistiqués ; pour la vieillesse, la disposition d'un revenu de remplacement de bon niveau pendant une durée accrue du fait de l'augmentation de l'espérance de vie.

Il est donc naturel que la progression des dépenses liée à la couverture de ces besoins soit financée, ce qui signifie une augmentation des prélèvements, sauf à modifier les équilibres du système de protection sociale actuel et à positionner autrement les curseurs entre les différents acteurs et financeurs.

Quoi qu'il en soit, **les décisions sur les prélèvements de la sortie de crise et de l'après-crise doivent être préparées dès à présent.**

Elles devront s'efforcer de concilier une exigence de rendement, permettant de couvrir les dépenses, avec un principe de soutenabilité économique, au regard notamment de la compétitivité de notre pays, et d'équité entre les ménages et les autres contributeurs, afin de préserver la légitimité et l'acceptabilité des prélèvements.

A. UNE PRIORITÉ : PRÉSERVER LES RECETTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

La première nécessité est de sauvegarder les recettes de la sécurité sociale, ce qui signifie qu'il faut, d'une part, poursuivre l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux, d'autre part, s'obliger à respecter scrupuleusement le « code de bonne conduite » voté dans la loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012.

1. Poursuivre l'élargissement de l'assiette des prélèvements sociaux

Comme le souligne régulièrement la Cour des comptes dans ses rapports, les meilleurs prélèvements sont ceux qui ont l'assiette la plus large avec des taux bas. En matière sociale, il est particulièrement souhaitable que les prélèvements portent sur l'assiette la plus large possible afin d'éviter notamment une trop forte concentration sur les seuls revenus du travail, qui conduit automatiquement à pénaliser l'emploi.

Le forfait social, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009, a permis, comme le souhaitait depuis longtemps votre commission, de soumettre à un prélèvement une partie des éléments de rémunération exemptés de cotisations sociales.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale poursuit dans cette voie en doublant le taux du forfait social, qui passerait de 2 % à 4 %, et en revenant sur trois autres niches sociales.

Les mesures envisagées par le PLFSS pour 2010 pour un total évalué à environ 1 milliard d'euros, sont les suivantes :

- le renforcement des prélèvements portant sur les retraites « chapeau » (article 14)

Cette disposition vise à supprimer l'écart de taxation bénéficiant actuellement aux régimes de retraite dits « chapeau » par rapport aux autres régimes de retraite supplémentaire.

En effet, les régimes de retraite « chapeau », qui ont pour caractéristique essentielle de conditionner les droits à pension à l'achèvement de la carrière dans l'entreprise, bénéficient actuellement d'une exonération totale, sans plafond, de CSG et de cotisations sociales au titre de la contribution des employeurs au financement de ces régimes.

En revanche, dans les régimes de retraite supplémentaire, l'exonération de cotisations sociales des contributions des employeurs est plafonnée et celles-ci sont soumises à la CSG, à la CRDS et au forfait social créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009.

Il est donc prévu de doubler les taux spécifiques applicables à la contribution de l'employeur dans le cas des retraites « chapeau » qui passeraient ainsi respectivement de 6 %, 8 % et 12 % à 12 %, 16 % et 24 %.

Le rendement - relativement limité - attendu de cette mesure est de **25 millions d'euros**. Il correspond au doublement des sommes acquittées à ce titre en 2008 par 841 entreprises, soit 26 millions d'euros.

- l'augmentation du forfait social (article 15)

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a institué un prélèvement spécifique, dénommé forfait social, assis sur une partie des assiettes exemptées de cotisations sociales, à savoir les revenus d'activité du secteur privé qui n'entrent pas dans l'assiette des cotisations sociales mais qui sont néanmoins soumis à la CSG et à la CRDS. Les revenus concernés recouvrent l'intéressement, la participation, les contributions des employeurs aux régimes de retraite supplémentaire et les abattements de l'employeur aux plans d'épargne entreprise et aux plans d'épargne pour la retraite collective.

Le taux de ce prélèvement a été fixé il y a un an à 2 %. Il est proposé de le doubler, soit de le porter à 4 %, ce qui rapporterait environ **380 millions d'euros** de ressources supplémentaires à la sécurité sociale dès 2010.

Fixé à un tel montant, il reste encore très en-deçà du taux de cotisation de droit commun appliqué aux salaires, soit 30,4 % au titre des charges sociales patronales de base.

- la suppression du seuil annuel de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux pour l'imposition des plus-values aux prélèvements sociaux (article 16)

Les revalorisations successives du seuil de cession de valeurs mobilières au-delà duquel les gains nets réalisés lors de la cession de ces valeurs sont taxés ont entraîné une contraction progressive de l'assiette des prélèvements sociaux correspondants. Afin de limiter cet effet dépréciateur pour les recettes de la sécurité sociale, la mesure proposée vise à neutraliser le seuil de cession pour les prélèvements sociaux : désormais, les plus-values réalisées lors de la cession de valeurs mobilières seront soumises aux prélèvements sociaux - 8,2 % de CSG, 0,5 % de CRDS, 2 % de prélèvement sur les revenus du capital, 0,3 % de contribution à la CNSA et 1,1 % de contribution au financement du RSA, soit un taux global de 12,1 % - dès le premier euro.

Le rendement attendu de cette mesure est d'un peu plus de **110 millions d'euros** par an à compter de 2011.

- l'aménagement du régime des contrats d'assurance-vie au regard des contributions sociales en cas de décès (article 17)

La mesure proposée vise à remédier à une inégalité de traitement entre les souscripteurs de contrats d'assurance-vie selon qu'il s'agit de contrats en euros ou de contrats multi-supports (ou contrats en unités de comptes), les uns étant soumis aux prélèvements sociaux, les autres non. Cette anomalie aboutit en outre à priver de recettes non négligeables la sécurité sociale. C'est pourquoi, il est proposé de soumettre aux mêmes prélèvements sociaux l'ensemble des intérêts capitalisés sur les contrats d'assurance-vie en cours à l'occasion du décès du souscripteur.

Le rendement attendu de cette mesure est estimé à **273 millions d'euros** en 2010.

En dépit de ces diverses mesures, **toutes les assiettes exemptées de cotisations sociales ne sont pas encore soumises à un prélèvement social**. Des marges existent donc encore. Il ne serait pas anormal qu'un certain nombre d'avantages accordés aux salariés, tels que les chèques vacances, soient soumis au forfait social, dont le taux reste très inférieur à celui des cotisations sociales de droit commun.

De même, une **remise à plat des indemnités de rupture** est aujourd'hui nécessaire afin de rendre parfaitement équitables les prélèvements qui s'y appliquent, qu'ils soient fiscaux ou sociaux.

Montants des exemptions d'assiettes en 2009

(en milliards d'euros)

Dispositifs	Montants des exemptions d'assiettes
I. Participation financière et actionnariat salarié	20,0
<i>Dont :</i>	
Participation	8,7
Intéressement	7,9
Plan d'épargne en entreprise (PEE)	1,3
Stock-options	2,1
II. Aides directes consenties aux salariés	5,4
<i>Dont :</i>	
Titres restaurant	2,4
Chèques vacances	0,3
Avantages accordés par les comités d'entreprise	2,6
Chèque emploi service universel préfinancé	0,1
III. Prévoyance complémentaire, retraite supplémentaire	17,1
<i>Dont :</i>	
Prévoyance complémentaire	13,1
Retraite supplémentaire	3,8
Plan d'épargne retraite collective (Perco)	0,2
IV. Rupture du contrat de travail	3,5
<i>Dont :</i>	
Indemnités de licenciement	3,2
Indemnités de mise à la retraite	0,4
TOTAL	46,1

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale

De la même façon, on observe quelques pertes d'assiette sur la CSG alors que celle-ci est pourtant très large. Ainsi, par rapport à l'assiette de la CRDS, plus étendue, la CSG ne s'applique ni aux prestations familiales, ni aux aides au logement, ni aux ventes de métaux précieux, bijoux et objets d'art

et d'antiquité, ni aux sommes mises dans les jeux. Si l'assujettissement à la CSG des prestations sociales paraît difficile dans le contexte de crise actuel et compte tenu du taux non négligeable de la CSG, soit 8,2 %, **un alignement de l'assiette de la CSG sur celle de la CRDS en matière de jeux et de ventes de métaux précieux, bijoux et objets d'art** pourrait d'ores et déjà être mise en œuvre.

2. Respecter la discipline de la loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques a permis de constituer un véritable corpus de règles à suivre pour permettre une meilleure régulation des dépenses et des recettes dans l'ensemble de la sphère publique.

Elle comporte en effet, outre une trajectoire chiffrée des recettes, des dépenses et des soldes, plusieurs articles destinés à favoriser une plus grande discipline, tant en matière budgétaire que pour les finances de la sécurité sociale.

Sur les recettes, plusieurs articles édictent des règles nouvelles qui devraient encadrer plus strictement les modalités de création de nouvelles niches. Il importe maintenant qu'elles soient parfaitement appliquées, ce qui n'est pas le cas en matière budgétaire cette année, comme en témoigne la baisse de la TVA sur la restauration, les finances sociales apparaissant, pour l'instant du moins, plus respectueuses de ce nouveau code de conduite.

Les mesures de la loi de programmation des finances publiques destinées à encadrer les dispositifs d'exonération de charges sociales

Afin de respecter les principes énoncés dans la programmation, la loi définit plusieurs règles de bonne gouvernance et d'encadrement des dépenses fiscales et des niches sociales. Ces règles sont inscrites aux articles 10 à 12 de la loi.

L'article 10 fixe le principe de l'interdiction de l'adoption de mesures nouvelles qui auraient pour conséquence la diminution des ressources affectées au budget de l'Etat ou à la sécurité sociale.

Cette contrainte s'apprécie par rapport à un montant défini pour chaque année de la période de programmation.

L'article 11 pose une règle de gage : toute création ou extension d'une niche fiscale ou sociale devra être compensée par la suppression ou la diminution d'une autre de ces niches pour un montant équivalent.

Cette règle s'apprécie pour l'ensemble des changements législatifs intervenus en cours d'année, dans le domaine fiscal, d'une part, dans le champ social, d'autre part.

Par ailleurs, les dispositifs institués pendant la période de programmation ne seront valables que pendant les quatre années qui suivront leur entrée en vigueur.

L'article 12 prévoit que, chaque année, avant le 15 octobre, le Gouvernement présente au Parlement un objectif annuel de coût des niches fiscales et sociales, ainsi qu'un bilan des dispositifs créés, modifiés ou supprimés au cours de l'année qui précède. Par ailleurs, dans les trois années suivant l'entrée en vigueur d'une nouvelle mesure, le Gouvernement devra présenter au Parlement un rapport d'évaluation de l'efficacité et du coût de la mesure considérée. Enfin, avant le 30 juin 2011, tous les dispositifs actuellement en vigueur devront avoir été évalués.

B. UNE NÉCESSITÉ : SE PRÉPARER À MOBILISER DES RESSOURCES NOUVELLES

Plusieurs pistes peuvent être explorées dans le cadre de la mobilisation de nouvelles ressources en faveur de la sécurité sociale.

1. Un meilleur ciblage des allègements généraux de charges sociales

Dans son dernier rapport sur « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée », la Cour des comptes revient sur la question du coût des allègements généraux de sécurité sociale et l'examine notamment au regard de ses effets sur l'emploi et la croissance.

Les études menées sur ce sujet divergent et ne permettent pas de tirer des conclusions tranchées. Néanmoins, toutes soulignent le coût de ce dispositif et certaines font des propositions pour en limiter le champ ou l'impact.

Evolution des exonérations de cotisations

(en milliards d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Allègements généraux	16,1	16,5	18,5	20,8	21,7	21,5
Exonérations heures supplémentaires	-	-	-	0,6	2,8	2,8
Rachat de RTT	-	-	-	-	0,1	0,0
Exonérations ciblées compensées	2,3	2,5	3,1	4,0	3,9	3,6
Total mesures compensées	18,4	19,0	21,6	25,4	28,5	27,8
Exonérations non compensées	2,0	2,1	2,4	2,7	2,5	2,6
Total exonérations	20,4	21,1	24,0	28,2	31,0	30,4

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale - octobre 2009

Parmi les propositions de réforme avancées, figurent par exemple une baisse du seuil de 1,6 Smic en-dessous duquel ces allègements s'appliquent, une limitation aux entreprises de taille petite ou moyenne ou encore un accès réservé aux entreprises respectant certains critères sociaux ou environnementaux.

Le Gouvernement a décidé de lancer une mission sur ce sujet. En attendant les résultats de ses travaux, il pourrait être judicieux de mettre en œuvre ce que propose la Cour des comptes, à savoir une annualisation du calcul des allègements pour éviter certains contournements. Une telle mesure permettrait **une économie de 2 à 3 milliards d'euros sur ces allègements.**

2. Le développement des taxes comportementales

Les taxes comportementales sont notamment celles qui sont applicables au tabac et à l'alcool, mais également aux boissons sucrées et aux produits alimentaires jugés néfastes pour la santé. Elles ont pour objet de freiner la consommation des produits concernés en raison de leur caractère nocif en termes de santé publique. Elles visent donc à infléchir des comportements.

Elles ont néanmoins aussi pour intérêt d'apporter des ressources, particulièrement justifiées lorsqu'elles sont attribuées à la sécurité sociale. **Il y a en effet une grande logique à affecter au financement des dépenses de santé la taxation des tabacs et alcools et demain, pourquoi pas, la taxation de certains produits gras ou sucrés.**

- les droits sur le tabac

Parmi les pays de l'Union européenne, la France a un taux d'imposition du tabac très élevé et une des consommations les plus basses.

Les droits applicables au tabac ont de fait considérablement augmenté dans notre pays au cours des dernières années. Pour 2009, leur rendement est estimé à 9,6 milliards d'euros, soit à un montant quasiment identique par rapport à 2008 qui traduit une stabilité de la consommation.

Ces droits n'ont toutefois pas été relevés depuis août 2007 et il ne serait pas injustifié de prévoir un ajustement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. A titre d'exemple, **porter le minimum de perception du droit de consommation sur les cigarettes de 155 euros à 164 euros (pour mille cigarettes) permettrait un accroissement des recettes d'un peu plus de 430 millions d'euros.**

- les droits sur l'alcool

Pour l'alcool, la situation est différente : la France applique un taux d'accises moyen faible pour une consommation parmi les plus élevées de l'Union européenne.

Aussi est-il souvent constaté que **de réelles marges de progression existent**. Aucun consensus ne permet certes d'envisager à court terme une augmentation des droits sur certains produits, en particulier sur le vin, en raison de la crise que traverse actuellement le secteur viticole. A moyen terme toutefois, il faudra réexaminer la question, en prenant en compte notamment les considérations de santé publique, auxquelles la commission des affaires sociales est très attachée, et en ne s'interdisant pas de mettre en regard de l'économie alcoolière le coût des conséquences d'une consommation excessive d'alcool pour l'assurance maladie.

Le rendement des droits sur les boissons alcooliques est estimé à 3,17 milliards d'euros pour 2009, en augmentation de 4,5 % par rapport à 2008. Outre un effet prix, une large partie de cette progression résulte de l'augmentation de la consommation d'alcools forts, dont les droits représentent les deux tiers du rendement total, soit un peu plus de 2 milliards d'euros. Ainsi, malgré un niveau élevé de taxation, on continue à enregistrer une hausse de la consommation d'alcools forts qui touche en particulier la jeunesse. Une telle situation justifie amplement qu'**une augmentation de ces droits sur les alcools soit rapidement décidée**.

- la taxation des produits gras ou sucrés

De la même façon, l'instauration d'une taxe nutritionnelle est une piste qui ne peut plus être éludée, ne serait-ce que pour aider à la prise de conscience de la rapide progression du phénomène de l'obésité dans notre pays, particulièrement chez les enfants.

Certes une telle taxe pourrait avoir un impact sur le pouvoir d'achat des ménages mais il conviendrait de **la cibler sur les produits les plus nocifs sur un plan diététique et ne rentrant pas dans la catégorie des aliments de première nécessité** : boissons et sodas sucrés, barres chocolatées et sucrées, etc. Elle n'aurait pas vocation à être fixée à un taux élevé, mais elle pourrait être calibrée de manière à rapporter environ 500 millions d'euros, ce qui ne représenterait pas plus de quelques centimes sur les canettes ou bouteilles de boissons gazeuses et sucrées.

Elle aurait toute légitimité à venir financer l'assurance maladie en raison du fort accroissement des dépenses assumées par celle-ci au titre du diabète et de toutes les complications liées à l'obésité.

C'était d'ailleurs l'une des conclusions de la mission confiée à Jean-François Chadelat sur le Ffipsa : créer une taxe sur les boissons sucrées au profit du régime de protection sociale agricole pour combler - partiellement - son déficit.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le **mardi 20 octobre 2009** sous la présidence de **Muguette Dini, présidente**, la commission a procédé à l'examen du rapport d'information d'**Alain Vasselle, rapporteur général**, en vue de la tenue du débat sur les **prélèvements obligatoires et leur évolution**.

Alain Vasselle, rapporteur général, a d'abord rappelé que ce débat, spécifique au Sénat, intervient, comme chaque année, à la veille de l'examen des deux grands textes financiers que sont le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et le projet de loi de finances (PLF). Il a un double avantage, celui de permettre une vision d'ensemble des finances de l'Etat et de la sécurité sociale et celui de se situer dans une perspective pluriannuelle, aussi bien rétrospective que prospective, ce que n'autorisent pas suffisamment les examens du PLF et du PLFSS pendant lesquels l'attention est plus portée sur les mesures ponctuelles qu'ils contiennent que sur les équilibres d'ensemble. L'année dernière, le débat sur les prélèvements obligatoires était couplé avec l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques, dans le contexte très incertain du début de la crise économique. Cette année, il intervient dans des circonstances très différentes. D'une part, le vent de la crise est passé et il convient de faire le constat des dégâts. D'autre part, les réflexions sur la sortie de crise ont commencé et, même si le moment exact et l'ampleur du redressement restent à ce jour inconnus, il n'est plus possible de procrastiner : il est de la responsabilité des parlementaires, comme de celle du Gouvernement, de commencer à anticiper les décisions qui ne pourront être esquivées.

Deux idées force peuvent servir de cadre général au débat : la première est que l'ampleur inédite des déficits constitue une menace avérée pour le système de protection sociale ; la seconde est que les limites du report des difficultés actuelles sur les générations futures sont atteintes.

Alain Vasselle, rapporteur général, est alors revenu sur l'évolution récente des prélèvements obligatoires. Ceux-ci ont dépassé le seuil de 40 % du Pib en 1980 ; ils ont ensuite régulièrement progressé et atteint un niveau record entre 1998 et 2000, à plus de 44 % de la richesse nationale ; ils ont baissé depuis lors et s'élèvent au taux de 42,8 % du Pib en 2008. Pour 2009 et 2010, on attend une chute sans précédent du niveau de ces prélèvements qui pourraient s'établir à 40,7 % du Pib, soit une baisse de plus de deux points de

Pib en une seule année. Selon le Gouvernement, environ deux tiers de cette baisse sont liés à l'évolution spontanée des recettes, notamment fiscales, la chute de l'impôt sur les sociétés contribuant à elle seule pour un point à cette baisse ; le tiers restant est dû aux mesures nouvelles prises dans le cadre du plan de relance pour lutter contre la crise (baisses d'impôt sur le revenu, d'impôt sur les sociétés et de TVA). Sur la partie « sociale » de ces prélèvements qui en représente plus de la moitié, 54 % exactement, les évolutions sont moins prononcées, en raison d'un ralentissement légèrement moindre des assiettes taxables - et notamment de la masse salariale - par rapport au Pib. Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale seraient donc stables en 2008 et 2009 à 22,2 % du Pib mais pourraient baisser en 2010 à 21,8 % du Pib du fait d'une progression cette fois-ci moindre de la masse salariale par rapport au Pib.

Ces résultats sont directement liés à l'évolution économique, notamment à la croissance qui est en recul de 2,25 % en 2009, tendance qui pourrait s'inverser en 2010, avec une légère progression du Pib, de 0,75 %. Ils sont également affectés par l'évolution de la masse salariale qui baisse de 2 % en 2009 et serait toujours en retrait en 2010, de 0,4 % selon les prévisions gouvernementales ; c'est la première fois qu'on observe deux années de suite une baisse de la masse salariale. Si l'on compare ces données avec celles observées en moyenne au cours des dix années précédentes, ce sont plus de 21 milliards de recettes qui ne sont pas au rendez-vous en 2009 et 2010, au seul titre des produits sur les revenus d'activité, c'est-à-dire des cotisations sociales et d'une très large part de la contribution sociale généralisée (CSG). Les prélèvements sur les revenus du capital sont également en forte baisse, de près de 20 %, soit une perte de 3,4 milliards d'euros. Seules les recettes fiscales affectées à la sécurité sociale augmentent légèrement. Le panier de recettes qui finance les allègements généraux de charges sociales devrait dégager un excédent de 600 millions d'euros en 2009 et, peut-être, de plus d'un milliard d'euros en 2010. Le recul des allègements du fait de la baisse de la masse salariale est en effet plus prononcé que celui du panier qui comporte un certain nombre de taxes dites comportementales, comme les droits sur les tabacs, ou la TVA sur les produits pharmaceutiques, qui ne sont pas affectées par la mauvaise conjoncture.

Au total, le ratio de couverture des dépenses par les recettes se réduit considérablement puisqu'il passe, pour le régime général, de près de 97 % en 2008 à 90,4 % en 2010, ce qui est une situation totalement inédite et très éloignée du principe, inscrit dans le code de la sécurité sociale, de l'équilibre de chacune des branches de la sécurité sociale. Cette aggravation rapide du déficit a conduit la commission des comptes de la sécurité sociale à vouloir analyser plus avant la nature de ce déficit et à chercher à en distinguer la part conjoncturelle et la part structurelle. D'après ses estimations, plus des deux tiers du déficit du régime général en 2010 seront d'origine conjoncturelle, essentiellement au titre des pertes de recettes. Cela signifie aussi que le déficit structurel de la sécurité sociale se situe à environ 10 milliards d'euros, soit le

niveau de déficit enregistré chaque année depuis 2004. A l'avenir toutefois, la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel présentera peu d'intérêt. En effet, même en retenant l'hypothèse d'une croissance forte et régulière assortie d'une bonne maîtrise des dépenses de santé, le déficit annuel du régime général restera fixé aux alentours de 30 milliards d'euros jusqu'en 2013, ainsi que le montre l'annexe B du PLFSS pour 2010, bâtie, comme chaque année, sur des hypothèses particulièrement volontaristes, à savoir une croissance annuelle du Pib de 2,5 % et de la masse salariale de 5 % à partir de 2011. Seules des mesures nouvelles significatives permettront donc une réduction du déficit, le retour de la croissance étant tout juste suffisant pour stabiliser le solde actuel.

Dans l'immédiat, les déficits sans précédent de 2009 et 2010, soit au total 56,3 milliards d'euros, auxquels il faut ajouter un déficit cumulé du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de l'ordre de 7,5 milliards d'euros, ont un corollaire : l'aggravation de la dette sociale. Pour l'instant, cette dette est portée par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et le restera tout au long de l'année 2010, comme l'a confirmé le ministre des comptes publics. C'est pourquoi le PLFSS prévoit un plafond d'emprunt de 65 milliards d'euros pour l'Acoss en 2010. Or, au-delà même des risques financiers que cela comporte, le simple report du traitement de la dette risque de le rendre plus coûteux et douloureux. En effet, la reprise par la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), au 1^{er} janvier 2011, des déficits sociaux de 2009 et 2010 exigera, conformément à la règle organique d'un transfert simultané de ressources à la Cades pour faire face à la charge de la dette transférée, une augmentation de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) de 0,54 point, soit plus du doublement de son taux actuel de 0,5 %. Si l'on attend une année supplémentaire, la reprise de dette devrait avoisiner les 100 milliards d'euros et il faudra alors porter la CRDS au taux de 1,44 %. Ces chiffres démontrent de façon évidente la nécessité d'envisager sans plus tarder le traitement de la dette sociale en cours d'accumulation. Aussi, en dépit du contexte actuel, il paraîtrait normal qu'une reprise de dette par la Cades soit d'ores et déjà mise en œuvre et que les ressources nécessaires lui soient transférées. La hausse de la CRDS qui devrait dans ces conditions être votée pourrait éventuellement être atténuée par un léger desserrement de la contrainte liée à la durée de vie de la Cades, mais cela nécessite une modification de la loi organique et exige, en tout état de cause, un engagement fort du Gouvernement de ne pas à nouveau reporter la dette sur les générations suivantes.

Alain Vasselle, rapporteur général, a ensuite indiqué qu'une fois l'étape du traitement des déficits en cours franchie, reste la question cruciale de la réduction des déficits des années à venir, c'est-à-dire la recherche des moyens de financer le maintien d'un haut niveau de protection sociale, tout en tenant compte du montant déjà élevé des prélèvements obligatoires et des contraintes de compétitivité d'une économie ouverte.

La maîtrise des dépenses est évidemment essentielle mais ce n'est pas l'objet du débat sur les prélèvements obligatoires. Sur le plan des recettes, rares sont ceux qui aujourd'hui excluent une hausse des prélèvements pour faire face aux dépenses supplémentaires, notamment liées au vieillissement de la population. Les décisions sur les prélèvements de la sortie de crise et de l'après-crise doivent donc être préparées dès à présent.

La priorité est de poursuivre l'élargissement et la préservation de l'assiette des prélèvements sociaux. Comme le rappelle régulièrement la Cour des comptes, les meilleurs prélèvements sont ceux qui ont une assiette large et des taux bas. Cela signifie qu'en plus des mesures prévues par le PLFSS pour 2010, il faut continuer à réduire les « niches sociales » et poursuivre l'idée d'un élargissement de l'assiette du forfait social, créé l'année dernière et doublé cette année, car plusieurs dispositifs en sont encore exemptés. De même, des marges de manœuvre peuvent sans doute être trouvées dans la taxation des stock-options. Enfin, un alignement au moins partiel de l'assiette de la CSG sur celle de la CRDS pourrait rapporter plusieurs dizaines de millions d'euros.

Pour mobiliser de nouvelles ressources, plusieurs pistes peuvent être retenues. La première est un meilleur ciblage des allègements de charges sociales dont le coût avoisine aujourd'hui les 28 milliards d'euros ; de nombreuses propositions ont été avancées et une réflexion est engagée par le Gouvernement sur le sujet ; il pourrait d'ores et déjà être judicieux de mettre en œuvre ce que propose la Cour des comptes, à savoir une annualisation du calcul des allègements pour éviter certains contournements. La deuxième piste est celle du développement des taxes comportementales, que ce soient les droits sur les tabacs, qui n'ont pas été augmentés depuis plus de deux ans ou les droits sur les alcools, en particulier sur les alcools forts, en grande partie importés et dont la consommation progresse fortement chez les jeunes. De même, la création sans cesse repoussée d'une taxe nutritionnelle aurait pourtant une grande utilité, tant en matière de prévention que pour renforcer le financement de l'assurance maladie : bien ciblée sur des produits néfastes sur le plan diététique et n'étant pas de première nécessité, elle pourrait avoir un rendement appréciable.

Dans le contexte à la fois inédit mais aussi très préoccupant des finances publiques et sociales, la commission pourrait faire siens deux principes essentiels : l'interdiction de continuer à transférer des prélèvements sociaux aux générations futures par le maintien de déficits structurels élevés et le biais d'une gestion différée de la dette sociale ; la nécessité de mobiliser sans tarder les prélèvements d'après-crise en exploitant toutes les marges de manœuvre et d'efficience encore disponibles afin de préserver un modèle de protection sociale qui ne pourra survivre qu'avec une volonté très affirmée de poursuivre la politique de maîtrise des dépenses et de sauvegarde des recettes de la sécurité sociale.

François Autain a déploré l'absence de règlement des déficits de 2009 et 2010 ainsi que le choix fait par le Gouvernement d'une « politique au fil de l'eau maîtrisée ». Il est paradoxal de constater le maintien d'un déficit annuel supérieur à 30 milliards d'euros jusqu'en 2013 au moment où les prélèvements obligatoires accusent une forte baisse. Celle-ci témoigne de l'absence de volonté du Gouvernement de lutter contre les déficits et de son souci de privilégier la promesse présidentielle d'une baisse des prélèvements obligatoires de quatre points d'ici à 2012. Il n'est plus acceptable de continuer à reporter au lendemain des déficits qui devraient être traités dès aujourd'hui. Par ailleurs, le crédit d'impôt recherche dont bénéficient largement les laboratoires pharmaceutiques n'a pas atteint ses objectifs puisque la part de la recherche-développement dans le Pib français a baissé au cours des dernières années. Enfin, il a souhaité connaître l'avis du rapporteur général sur le bouclier fiscal et la proposition émise à l'Assemblée nationale d'une fiscalisation des indemnités journalières d'accidents du travail.

Guy Fischer s'est interrogé sur l'évolution des dépenses de protection sociale. Il a fait état d'un accroissement des charges toujours plus important pesant sur les ménages et demandé des précisions sur la répartition actuelle des prélèvements entre les entreprises et les ménages.

Yves Daudigny a relevé l'absence de cohérence entre le principe régulièrement affirmé par le Président de la République d'une opposition à toute augmentation d'impôt et les propositions faites par le rapporteur général pour mobiliser de nouvelles ressources au profit de la sécurité sociale.

Marc Laménie est convenu de la très grande difficulté de trouver des solutions adaptées pour réduire les déficits et faire face aux dépenses liées à l'accroissement de l'espérance de vie. La proposition du rapporteur général de créer une taxe nutritionnelle est une piste intéressante.

Annie David a une nouvelle fois regretté la brièveté de l'audition des ministres concernés par le PLFSS. Elle a demandé des précisions sur la taxation des retraites chapeau et des stock-options.

Muguette Dini, présidente, a également fait état du caractère insatisfaisant de l'audition commune des ministres responsables du PLFSS et indiqué son souhait de procéder à des auditions individuelles des ministres l'année prochaine.

René Teulade a estimé qu'il serait préférable de parler d'investissements plutôt que de charges en matière de sécurité sociale. Il a jugé indispensable de revenir sur le nombre excessivement élevé de niches fiscales. En tout état de cause, aucune réforme ne pourra se faire sans l'accord de l'ensemble des acteurs concernés. La principale difficulté résulte de la nécessité de concilier deux démarches contradictoires : celles d'un système dont les prescriptions sont libérales mais les prestations socialisées.

Il est regrettable que les lois qui ont tenté cette conciliation n'aient jamais été appliquées.

***Jacky Le Menn** a considéré que les solutions préconisées ne sont pas à la hauteur des enjeux. Face à l'importance du déficit, il faut aujourd'hui revoir le compromis de 1945, se poser les questions essentielles et refonder le mode de financement de la sécurité sociale, notamment en cherchant à spécialiser certaines ressources selon les branches. Il est impératif d'épargner les générations futures, ce qui peut signifier une augmentation de la CSG et la mobilisation d'un impôt complémentaire pour apurer le passé. La maîtrise médicalisée des dépenses doit être poursuivie mais à bon escient. Or, à titre d'exemple, ramener le taux de remboursement d'un certain nombre de médicaments de 35 % à 15 % n'a pas de sens car, si les médicaments n'apportent aucun service médical, il n'y a pas lieu de les rembourser du tout.*

***Alain Vasselle, rapporteur général**, a d'abord insisté sur le rôle du Sénat, dont l'expertise est reconnue, dans l'analyse et les propositions en matière de finances sociales. Certes, ses propos sont parfois différents de ceux du ministre des comptes publics mais, en adoptant un comportement cohérent et responsable, il a permis au Sénat d'être à l'initiative de plusieurs mesures importantes au cours des dernières années, même si, lors de leur première présentation, elles ont souvent été écartées par le Gouvernement ou l'Assemblée nationale.*

Il a ensuite souligné l'effet purement mécanique de la crise sur l'accroissement actuel des déficits et la baisse des prélèvements obligatoires. Le déficit structurel de 10 milliards d'euros aurait sans doute été bien plus élevé si tous les gouvernements qui se sont succédé depuis une quinzaine d'années n'avaient pas agi pour maîtriser les dépenses. Des marges de progrès sont d'ailleurs encore possibles, par exemple à l'hôpital. L'idée d'extraire du bouclier fiscal la CSG et la CRDS peut certainement se défendre mais cela doit se faire dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les prélèvements fiscaux et sociaux. La question de la fiscalisation des indemnités journalières d'accidents du travail doit être examinée en fonction de la situation du salarié : s'il touche la totalité de son salaire, il n'y a pas de raison qu'il ne soit pas fiscalisé, si ce n'est pas le cas, une réflexion plus approfondie est nécessaire. Le crédit impôt recherche est du domaine de la loi de finances. Les conclusions du rapport demandé par le Gouvernement sur la taxe nutritionnelle étaient mitigées mais il serait certainement utile de se pencher à nouveau sur le sujet. Dans le PLFSS, les taux de prélèvement applicables à la contribution employeur aux retraites chapeau sont doublés ; il est sans doute possible d'aller un peu plus loin dans l'aménagement de ce régime, ainsi que dans la taxation des stock-options. Une augmentation des prélèvements sera inévitable si l'on veut maintenir le niveau actuel de protection sociale, sauf à déplacer les curseurs entre les différentes parties prenantes.

Nicolas About a rappelé que le crédit d'impôt recherche a été créé en 1983 et que la loi de finances pour 2008 l'a réformé. Revenir sur le pacte social de 1945 est sans doute une nécessité de même que l'évolution vers la mise en œuvre d'un bouclier sanitaire et l'acceptation de restes à charge liés au niveau des revenus.

François Autain a fait état de sa totale opposition à la remise en cause du pacte social de 1945.

La commission a alors adopté les conclusions du rapporteur général et autorisé la publication du présent rapport d'information.