

N° 661

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 11 juillet 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la **situation des finances sociales en vue de la tenue du débat sur les orientations des finances publiques,***

Par M. Yves DAUDIGNY,

Rapporteur général.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UN DÉFICIT STRUCTUREL DES COMPTES SOCIAUX AGGRAVÉ PAR LA CRISE	7
A. UNE SITUATION EXTRÊMEMENT DÉGRADÉE APRÈS QUATRE ANNÉES CONSÉCUTIVES DE DÉFICITS SANS PRÉCÉDENT	7
1. <i>Les comptes 2011 : un déficit en recul, mais toujours supérieur à 20 milliards d'euros</i>	7
2. <i>Les prévisions 2012 : un déficit simplement stabilisé malgré des recettes nouvelles</i>	9
3. <i>Des fragilités structurelles qui n'ont pas été traitées</i>	12
B. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL PERSISTANT AU-DELÀ DE 2013 À DÉFAUT DE MESURES CORRECTRICES	14
II. L'URGENTE NÉCESSITÉ D'INFLÉCHIR LA TRAJECTOIRE DES COMPTES SOCIAUX	17
A. LES PREMIÈRES DÉCISIONS PRISES OU ANNONCÉES TÉMOIGNENT DE LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER NOTRE PROTECTION SOCIALE TOUT EN AMORÇANT SIGNIFICATIVEMENT LA RÉDUCTION DES DÉFICITS.....	17
1. <i>Des mesures de justice sociale et de soutien au pouvoir d'achat intégralement financées par des recettes nouvelles</i>	17
2. <i>Des recettes supplémentaires de 1,5 milliard en 2012 et de plus de 5 milliards en 2013 pour le régime général</i>	19
B. LA NÉCESSITÉ DE MESURES STRUCTURELLES SUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET SUR LES RESSORTS DE LA DÉPENSE	22
1. <i>Donner des bases plus solides au financement de la protection sociale</i>	22
2. <i>Agir sur les ressorts de la dépense</i>	24
TRAVAUX DE LA COMMISSION	27

Mesdames, Messieurs,

Le présent rapport d'information est établi en vue du débat d'orientation sur les finances publiques inscrit à l'ordre du jour du Sénat le 17 juillet prochain.

Ce débat annuel prend place dans la préparation des deux grands textes financiers examinés par le Parlement à l'automne, le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances. Cette année, ceux-ci s'articuleront avec un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant, pour l'Etat et pour la sécurité sociale, les cinq années de la législature, jusqu'en 2017.

Ce débat d'orientation s'inscrit dans un contexte particulièrement difficile : une croissance pratiquement nulle (+ 0,3 % en 2012) qui pénalise les rentrées de recettes fiscales et sociales, après trois années de lourds déficits publics ; une grande incertitude autour du financement des dettes souveraines, avec tous les risques qui en résultent pour la zone euro et pour notre pays.

Il s'inscrit aussi dans une perspective que vient de réaffirmer très fermement le Gouvernement, à savoir l'engagement de retour à l'équilibre des comptes publics d'ici cinq ans.

Pourquoi un tel engagement alors que la résorption des déficits n'a jamais constitué un défi aussi difficile à relever ?

Comme le Premier ministre l'a clairement expliqué dans sa déclaration de politique générale, le niveau désormais atteint par la dette publique pèse excessivement sur nos budgets et réduit considérablement les marges de manœuvre du pouvoir politique. Il met notre pays à la merci de ses créanciers et l'expose à des risques financiers majeurs en cas d'emballement des taux d'intérêts.

Votre rapporteur général insiste sur une seconde raison, plus spécifique aux comptes de la sécurité sociale. Financer les prestations sociales d'aujourd'hui par des déficits et de la dette, c'est reporter nos charges courantes sur les générations à venir tout en hypothéquant gravement le niveau de leur protection sociale. S'il est une « règle d'or » à faire respecter en priorité, c'est bien le principe, déjà inscrit dans le code de la sécurité sociale, d'équilibre des différentes branches qui la composent.

Après quatre années consécutives de déficits très élevés, les projections à moyen terme établies sur la base d'une prolongation des tendances actuelles ne laissent entrevoir aucune perspective de retour à l'équilibre, les soldes des branches vieillesse et famille restant durablement dégradés alors que la branche maladie ne se rétablirait que très lentement.

Si les comptes sociaux ont subi les effets de la crise, celle-ci n'a fait qu'aggraver un déficit structurel plus ancien, d'une dizaine de milliards d'euros par an, face auquel n'ont été opérés que des réajustements ponctuels.

Cette situation critique appelle une inflexion rapide et déterminée.

Sans attendre le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement a déjà pris ou annoncé plusieurs mesures qui concilient deux objectifs : préserver notre niveau de protection sociale, avec une priorité pour nos concitoyens les moins favorisés ; amorcer résolument la réduction du déficit.

Le projet de loi de finances rectificative déposé le 4 juillet dernier entend mettre en place des ressources nouvelles qui, en privilégiant la réduction des niches fiscales, représenteront plus de 5 milliards d'euros supplémentaires en année pleine pour le régime général et le fonds de solidarité vieillesse.

Il ne s'agit cependant que d'un premier pas qui devra être complété par des mesures structurelles portant à la fois sur le financement de la protection sociale et sur les ressorts de la dépense.

I. UN DÉFICIT STRUCTUREL DES COMPTES SOCIAUX AGGRAVÉ PAR LA CRISE

La Cour des comptes, dans son rapport du 2 juillet sur la situation et les perspectives des finances publiques, puis la commission des comptes de la sécurité sociale le 5 juillet, ont confirmé la persistance en 2011, pour la troisième année consécutive, d'un déficit très élevé, supérieur à 20 milliards d'euros, du régime général de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Sur la base des six premiers mois de l'année, elles ont conclu à un déficit du même ordre de grandeur en 2012, si aucune mesure correctrice n'était apportée. Enfin, les projections établies par la Cour des comptes sur la base des tendances actuelles ne laissent pas entrevoir de perspective de retour à l'équilibre à moyen terme.

A. UNE SITUATION EXTRÊMEMENT DÉGRADÉE APRÈS QUATRE ANNÉES CONSÉCUTIVES DE DÉFICITS SANS PRÉCÉDENT

Sur les cinq années 2007-2011, le montant des déficits cumulés du régime général et du FSV s'est élevé à 91 milliards. La prévision de déficit pour 2012, compte non tenu des mesures de financement prévues par le projet de loi de finances rectificative, est de l'ordre de 20 milliards, ce qui porterait à 23 milliards le déficit annuel moyen sur les quatre dernières années. Par delà les incontestables effets de la crise, cette situation exceptionnellement dégradée révèle des fragilités structurelles qui lui étaient antérieures et n'ont pas été traitées.

1. Les comptes 2011 : un déficit en recul, mais toujours supérieur à 20 milliards d'euros

Après avoir bondi à 23,5 milliards d'euros en 2009 puis atteint un maximum historique de 28 milliards en 2010, le **déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse** s'est élevé à **20,8 milliards en 2011**.

Ce résultat marque une amélioration de 7,1 milliards par rapport à 2010, supérieure de 1 milliard à la prévision inscrite dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Il tient essentiellement à une **forte progression des recettes** (+ 5,3 % en 2011), alors que les dépenses augmentaient de 2,8 %, un peu moins vite qu'en 2010.

L'évolution de la masse salariale, qui avait reculé en 2009, a été plus rapide en 2011 (+ 3,6 %) qu'en 2010 (+ 2 %).

Le régime général et le FSV ont surtout bénéficié de **ressources supplémentaires de l'ordre de 6 milliards**, soit environ 2 % de l'ensemble des recettes, à la suite de plusieurs mesures inscrites dans les lois financières pour 2011.

L'annualisation du mode de calcul des allègements généraux de cotisations en faveur des bas salaires (allègements « Fillon ») représente à elle seule une majoration de recettes de 2 milliards, et en bénéficiant de l'affectation définitive des anciennes taxes du « panier » de recettes fiscales destiné à compenser ces allègements, la sécurité sociale a engrangé un montant supérieur, de l'ordre de 1,5 milliard, à celui qui aurait résulté d'une stricte compensation. En 2011, ont également été appliquées une hausse de 0,1 point de la cotisation accidents du travail et maladies professionnelles, dont le rendement avoisine 500 millions, ainsi qu'une hausse des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, le passage de 4 % à 6 % du forfait social ou encore le doublement, de 3,5 % à 7 %, de la taxe sur les contrats d'assurance vie.

En ce qui concerne les **dépenses**, la **branche maladie** enregistre **pour la deuxième année consécutive une réalisation de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) inférieure au montant figurant dans la loi de financement de la sécurité sociale**. Sous réserve de rectifications ultérieures, **cette sous-réalisation se monte à 530 millions en 2011**, soit un montant proche de la sous-réalisation de 2010 (570 millions). Ce résultat tient à la fois aux dépenses de soins de ville et d'hospitalisation, respectivement inférieures de 340 et de 240 millions à l'objectif. Toutefois, il repose en partie sur l'annulation de 354 millions de dotations hospitalières, sur les 400 millions mis en réserve en début d'année. Aucune annulation n'a en revanche été effectuée sur les dépenses de soins des établissements et services sociaux et médico-sociaux qui ont obtenu la restitution des 100 millions de mises en réserve.

Globalement, le **déficit de la branche maladie** est inférieur de 900 millions au montant prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Il s'établit à 8,6 milliards en 2011, en réduction de 3 milliards par rapport à 2010.

Le déficit de la **branche vieillesse** s'élève à 6 milliards en 2011, contre 8,9 milliards en 2010, et celui de la **branche famille** à 2,6 milliards, montant proche de celui de 2010.

La branche **accidents du travail et maladies professionnelles**, dont la loi de financement prévoyait le retour à l'équilibre, enregistre un **déficit imprévu de 200 millions** lié à un accroissement de la masse des contentieux, à l'impact plus important des écrêtements de taux de cotisations et à une évolution de la structure de ses recettes, l'activité ayant évolué au détriment des entreprises ayant les taux de cotisation les plus élevés.

Enfin, le **fonds de solidarité vieillesse** bénéficie en 2011 d'un rendement de ses recettes plus élevé que prévu et ramène son déficit à 3,5 milliards.

2. Les prévisions 2012 : un déficit simplement stabilisé malgré des recettes nouvelles

En 2012, le régime général subit de plein fouet les conséquences du ralentissement économique. Entre le vote de la loi de financement de la sécurité sociale et le mois d'avril dernier, la prévision de croissance pour l'année 2012 a été ramenée de 1 % à 0,7 %, ce qui représente une moindre recette évaluée à 1 milliard sur l'année. La prévision désormais retenue par le Gouvernement, début juillet, n'est plus que de 0,3 %, entraînant un déficit supplémentaire de 1 milliard en recettes.

Selon le rapport de juillet 2012 de la commission des comptes de la sécurité sociale, et compte non tenu des mesures de financement nouvelles incluses dans le projet de loi de finances rectificative, **le déficit du régime général et du FSV s'élèverait à 19,9 milliards en 2012**, soit 2 milliards de plus que le montant prévu dans la loi de financement de la sécurité sociale.

Evolution des dépenses et des recettes du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	2010	2011	%	2012	%
Maladie					
Dépenses	153,4	156,6	2,3	161,2	2,9
Recettes	141,8	148,0	4,4	154,4	4,3
Solde	- 11,6	- 8,6		- 6,8	
Vieillesse					
Dépenses	102,3	106,5	4,0	108,8	3,6
Recettes	93,4	100,5	7,5	104,4	3,9
Solde	- 8,9	- 6,0		- 5,8	
Famille					
Dépenses	52,8	54,8	3,7	56,1	2,3
Recettes	50,1	52,2	4,1	53,4	2,2
Solde	- 2,7	- 2,6		- 2,7	
AT-MP					
Dépenses	11,2	11,6	2,9	11,8	2,1
Recettes	10,5	11,3	7,9	11,6	3,0
Solde	- 0,7	- 0,2		- 0,1	
FSV					
Dépenses	13,8	17,5	26,4	18,6	6,4
Recettes	9,8	14,0	43,7	14,2	1,0
Solde	- 4,1	- 3,5		- 4,4	

Source : commission des comptes de la sécurité sociale

En raison, pour l'essentiel, d'une moindre augmentation de la masse salariale (+ 2,5 % en 2012 au lieu de 3 % prévus dans la loi de financement), les **recettes** de la sécurité sociale ne progresseront que de 3,8 %, pour une progression des dépenses de 3 %.

Cette évolution est bien inférieure à celle qui était attendue, car les **textes financiers de la fin d'année 2011** avaient mis en place **plusieurs mesures nouvelles** dont le rendement avait été évalué à 5,6 milliards de ressources supplémentaires pour 2012. Entre autres sources de majorations de recettes, le taux des prélèvements sur les revenus du capital a été porté de 12,5 % à 13,5 % (+ 1,3 milliard), le taux réduit de la taxe sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables a été porté à 7 % (+ 1 milliard), les heures supplémentaires ont été réintégrées dans le calcul des exonérations générales (+ 600 millions), le prix du tabac a été relevé (+ 600 millions), le taux du forfait social est passé de 6 % à 8 % (+ 400 millions) et les règles d'abattement sur les assiettes de la CSG et de la CRDS ont été modifiées (+ 400 millions).

C'est bien le moindre rendement des recettes qui joue négativement sur les comptes du régime général en 2012, **aucun risque majeur de dérapage des dépenses** n'ayant été identifié sur les six premiers mois de l'année.

La commission des comptes de la sécurité sociale, s'appuyant sur l'avis du comité d'alerte en date du 31 mai, estime que **l'Ondam devrait être respecté en 2012**, sans toutefois connaître de sous-réalisation comme en 2010 et 2011.

Le comité d'alerte signale trois facteurs de dépassement. S'agissant des soins de ville, il estime que sur les 2,6 milliards d'économies prévues dans la construction de l'Ondam 2012, 100 à 200 millions ne seraient pas effectives en raison notamment de retards de mise en œuvre. La progression des dépenses des établissements publics de santé semble supérieure à celle de l'Ondam hospitalier. Enfin, la Cnam doit inscrire dans ses comptes 2012 une provision de 300 millions pour les dépenses liées à la rémunération à la performance prévue par la convention médicale de juillet 2011, bien que les premiers paiements n'interviennent qu'en 2013.

Deux autres facteurs jouent en sens contraire. Grâce à la sous-exécution de l'Ondam en 2011, l'année 2012 débute avec une marge de 500 millions. Cet « effet base » permettrait de respecter le montant fixé dans la loi de financement avec une croissance de 2,7 % des dépenses, au lieu de 2,5 % si l'Ondam 2011 n'avait pas été sous-réalisé. Par ailleurs, 540 millions ont été mis en réserve en début d'année 2012 : 415 millions sur l'Ondam hospitalier, 100 millions sur l'Ondam médico-social et 25 millions sur le fonds d'intervention pour la qualité et la coordination des soins (Ficqs). Les dépassements pourraient ainsi être compensés par l'annulation d'une partie de ces mises en réserve. La Cour des comptes souligne toutefois dans son dernier rapport de juillet les limites d'un recours répété à cette forme de régulation et

le risque d'un simple transfert de déficit, la mise sous contrainte de l'Ondam hospitalier, conjuguée au poids des charges financières (748 millions de charges d'intérêt en 2011), rendant plus difficile le rééquilibrage des comptes des hôpitaux.

En dépit du respect probable des objectifs de dépenses, le **déficit de la branche maladie** serait supérieur de 900 millions, montant prévu en loi de financement, du fait d'un moindre rendement des recettes évalué à 1 milliard. Il s'élèverait à 6,8 milliards.

Les prévisions de déficit sont pratiquement inchangées pour la **branche vieillesse**, à 5,8 milliards en 2012, la prise en charge par le FSV des cotisations afférentes aux périodes de chômage compensant assez largement le moindre rendement des cotisations assises sur la masse salariale.

Il n'en va pas de même pour les branches AT-MP et famille.

La branche AT-MP serait à nouveau déficitaire en 2012, à hauteur de 120 millions, alors qu'un excédent de 35 millions était prévu en loi de financement. Les recettes sont inférieures de 300 millions au niveau attendu. En revanche, les transferts à la branche vieillesse au titre de la retraite anticipée pour cause de pénibilité sont inférieurs de 130 millions aux prévisions, le dispositif se caractérisant par un faible nombre de bénéficiaires au regard des estimations fournies lors de la réforme des retraites de 2010.

L'écart entre prévisions et réalisations est encore plus net pour la **branche famille**, dont le déficit, de près de 2,7 milliards, serait supérieur à celui de 2011 alors qu'une résorption était attendue. C'est une aggravation de 640 millions par rapport au montant prévu en fin d'année dernière, dont 420 millions de moindres recettes. Ce résultat est d'autant plus préoccupant que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 avait décalé la revalorisation des prestations familiales du 1^{er} janvier au 1^{er} avril 2012 (ce qui minore d'un quart l'effet en moyenne annuelle de la revalorisation) et que la base mensuelle des allocations familiales et les plafonds de ressources n'ont été revalorisés que de 1 % (au lieu de 2,3 % et 1,5 % selon le mécanisme habituel basé sur l'inflation). Ces deux mesures ont dégagé une économie de 450 millions.

Enfin, le **FSV** subit logiquement l'impact de la hausse du chômage, supérieure de 5 % à la prévision retenue par la loi de financement, ce qui majore de 350 millions la compensation versée à la Cnav au titre de la validation des périodes de chômage. Le déficit du FSV passerait ainsi de 3,4 à 4,4 milliards de 2011 à 2012, soit une aggravation de près de 400 millions par rapport aux prévisions initiales.

Au total, et avant prise en compte du projet de loi de finances rectificative et de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire¹, la commission des comptes de la sécurité sociale prévoit un **déficit de 20 milliards en 2012**, à peine inférieur à celui de 2011.

Soldes des branches du régime général

<i>en millions d'euros</i>	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (p.)
Maladie	- 4,6	- 4,4	- 10,6	- 11,6	- 8,6	- 6,8
Vieillesse	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 5,8
Famille	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,7
Accidents du travail	- 0,5	0,2	- 0,7	- 0,7	- 0,2	- 0,1
Total régime général	- 9,5	- 10,2	- 20,3	- 23,9	- 17,4	- 15,5
FSV	0,2	0,8	- 3,2	- 4,1	- 3,4	- 4,4
Total régime général + FSV	- 9,3	- 9,4	- 23,5	- 28,0	- 20,8	- 19,9

Source : commission des comptes de la sécurité sociale - juillet 2012

3. Des fragilités structurelles qui n'ont pas été traitées

Les **charges du régime général** ont augmenté en moyenne sur un rythme régulier de 3 % par an sur les quatre années 2009-2012, cette progression se situant plutôt entre 3,5 et 4 % pour les dépenses de retraites et entre 2,5 % et 3 % pour les dépenses de maladie. On constate un ralentissement sensible par rapport à la période 2004-2008, au cours de laquelle les dépenses augmentaient en moyenne de 4,5 % par an (3,5 % pour les dépenses de maladie).

Les **recettes** suivent quant à elles une **évolution très heurtée** : - 0,3 % en 2009, + 2,0 % en 2010, + 5,3 % en 2011 et + 3,8 % en 2012 avant le projet de loi de finances rectificative.

La crise économique a provoqué un décrochage des recettes par rapport aux dépenses, entraînant la brusque aggravation du déficit du régime général.

Mais **la crise n'explique pas tout**. Elle n'a fait qu'aggraver un déficit structurel persistant des comptes sociaux, qui n'a pas été véritablement traité au moment où le contexte économique était bien plus favorable qu'aujourd'hui. Ainsi que l'a indiqué le 4 juillet dernier le Premier président de la Cour des comptes lors de son audition au Sénat, « *la France est entrée dans la crise avec une dette trop élevée et des comptes en déficit structurel* ».

¹ Mais en intégrant la hausse du Smic au 1^{er} juillet et le décret du 2 juillet relatif à l'âge de départ en retraite des assurés ayant effectué des carrières longues.

La Cour des comptes, dans son dernier rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, estime que **le déficit structurel du régime général s'élève à 0,6 % du PIB, soit 12,2 milliards d'euros** (sur un déficit public structurel global de 3,9 % du PIB) et plus des deux-tiers de son déficit en 2011 (hors FSV).

Entre 2007 et 2012, un très grand nombre de mesures sont intervenues pour majorer les recettes de la sécurité sociale. Leur addition n'aura eu aucun effet décisif sur les équilibres des différentes branches. Ces **réajustements ponctuels** auront été opérés sans logique d'ensemble, au gré des urgences du moment et au détriment de la recherche de financements plus solides répondant réellement à l'évolution des besoins à moyen terme.

Cette période aura également vu le **doublément de la dette sociale**. Celle-ci **s'élevait fin 2011 à 142,8 milliards**, après une reprise record de 65,3 milliards au cours de cette seule année, correspondant aux déficits 2009 et 2010 du régime général (hors AT-MP) et du FSV, au déficit prévisionnel 2011 des branches famille et maladie et à 2,5 milliards au titre de l'assurance vieillesse des exploitants agricoles.

A compter de 2012, la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) reprendra également les déficits annuels de l'assurance vieillesse et du FSV pour les années 2011 à 2018, dans la limite de 10 milliards par an et de 62 milliards au total.

Lors du vote de la dernière loi de financement, aucune indication n'avait en revanche été donnée sur le financement des déficits 2012 des branches maladie et famille et de l'assurance vieillesse des exploitants agricoles.

Pour opérer ces reprises massives, **la durée de vie de la Cades a été prolongée de quatre ans**, jusqu'en 2025, par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011, ce qui revenait à reporter sur les générations à venir les déficits courants d'aujourd'hui.

Paradoxalement, alors que la dette enfle, la ressource exclusive et quasi-unique de la Cades jusqu'en 2008, la CRDS (contribution au remboursement de la dette sociale), dont l'assiette est proche de la CSG, a été maintenue à son taux initial de 0,5 %. Pour faire face aux charges croissantes d'amortissement et d'intérêts, le choix a été fait de prélever 0,48 point de CSG affecté au FSV et à la Cnaf, ainsi que 1,3 point du prélèvement social sur les revenus du capital affecté au fonds de réserve des retraites (FRR). Ce dernier est d'ailleurs en situation d'extinction programmée puisqu'il doit verser 2,1 milliards par an à la Cades entre 2011 et 2020.

Au terme de ce jeu des vases communicants qui avait en son temps été critiqué par la commission des affaires sociales et son rapporteur général Alain Vasselle, le FSV et la Cnaf ont reçu des recettes de substitution de moindre rendement, et voient de ce fait leurs ressources fragilisées. Quant au FRR, il ne sera plus en mesure de soutenir la branche vieillesse à partir de l'horizon 2020, comme envisagé lors de sa création.

B. UN DÉFICIT PRÉVISIONNEL PERSISTANT AU-DELÀ DE 2013 À DÉFAUT DE MESURES CORRECTRICES

Lors de l'examen du PLFSS pour 2012, le Gouvernement avait procédé, en cours de discussion, à une révision des hypothèses retenues dans la projection quadriennale 2012-2015, mais cette révision portait exclusivement sur l'année 2012. Pour les années 2013 à 2015, les hypothèses demeuraient inchangées, avec une croissance moyenne de 2 % du PIB en volume et de 4 % de la masse salariale.

Votre rapporteur général avait souligné que sur une telle base, plutôt optimiste, et malgré les mesures additionnelles prises à l'automne, tant en recettes qu'en dépenses, notamment une progression de l'Ondam réduite à 2,5 % par an, les déficits du régime général et du FSV demeuraient néanmoins à un niveau très élevé, puisqu'ils dépassaient 16 milliards en 2013 et avoisinaient encore 10 milliards (9,6 milliards) en 2015.

La **Cour des comptes** a effectué dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet dernier une actualisation de ces prévisions. Son résultat s'avère nettement plus défavorable.

En s'appuyant sur une estimation de la progression tendancielle des dépenses de sécurité sociale et sur une hypothèse de progression de 3,5 % de la masse salariale, qui correspond à la moyenne des douze dernières années, la Cour arrive aux conclusions ci-après.

Pour la **branche maladie**, l'équilibre serait atteint en 2018 avec un Ondam à 2,5 %, le déficit cumulé depuis 2012 s'élevant à 20 milliards ; avec un Ondam à 3 %, l'équilibre serait repoussé à 2024 et le déficit cumulé s'élèverait à 45 milliards d'ici 2020.

La **branche vieillesse ne parviendrait pas à résorber ses déficits qui resteraient supérieurs à 10 milliards par an**, Cnav et FSV confondus. Le déficit cumulé depuis 2012 atteindrait ainsi 90 milliards en 2020. Nous sommes loin du retour à l'équilibre à l'horizon 2018 annoncé lors de la réforme des retraites de 2010. La fragilité d'un tel scénario, fondé sur une hypothèse de retour progressif au plein emploi et de transfert de cotisations de l'Unedic vers l'assurance vieillesse, a été régulièrement soulignée. Le Conseil d'orientation des retraites (Cor) a commencé les travaux destinés à réévaluer ses projections à long terme, les précédentes datant d'avril 2010. On peut supposer que ses conclusions iront dans le même sens.

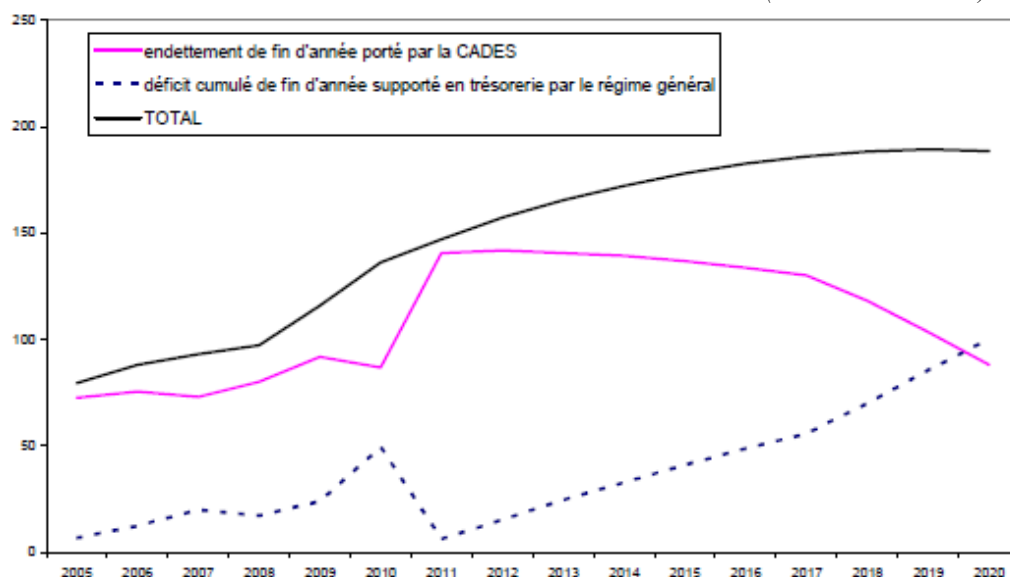
La **branche famille** resterait également en **situation de déficit prolongé, de l'ordre de 2 milliards par an**, du fait notamment du moindre rendement des recettes qui lui ont été affectées en substitution d'une part de CSG transférée à la Cades. La Cnaf s'est notamment vu affecter un prélèvement social nouveau sur les revenus de placement, le « préciput assurance vie », opéré au fil de l'eau sur les supports d'assurance vie en euros. Il est prévu que son produit diminue chaque année d'environ 200 millions de 2011 à 2019, pour finalement disparaître en 2020. Ainsi, en 2012, les recettes

de substitution devraient décroître de 2,1 %, du fait de la baisse programmée du « préciput », alors que les recettes de la Cnaf issues de la CSG progresseraient quant à elles de 3,6 %.

Au total, sur la base de la tendance actuelle, les déficits cumulés du régime général depuis 2012 pourraient atteindre 155 milliards en 2020, soit environ 100 milliards de plus que le montant des transferts des déficits vieillesse à la Cades déjà programmés jusqu'en 2018.

Évolution de l'endettement cumulé du régime général et de la Cades sous une hypothèse d'évolution de la masse salariale à 3,5 % et de l'Ondam à 3 % par an

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes

En outre, la Cour des comptes attire l'attention sur la **situation durablement déficitaire de deux régimes de retraite**, comme l'avait fait lors de l'examen du PLFSS pour 2012 notre rapporteure en charge de l'assurance vieillesse, Christiane Demontès¹.

Depuis 2009 et la suppression de la subvention d'équilibre versée par l'Etat dans le cadre du fonds de financement des prestations sociales des non-salariés agricoles (Ffipsa), le **régime d'assurance vieillesse des exploitants agricoles** enregistre un déficit de l'ordre de 1 milliard par an. Seule la remise en place d'un mécanisme d'équilibrage fondé sur la solidarité nationale pourrait remédier à cette situation, le régime comptant plus de trois pensionnés pour un cotisant.

¹ Rapport n° 74 (2011-2012), tome V page 27.

Selon la Cour des comptes, la **caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)** devrait enregistrer en 2012 un déficit de 750 millions, soit le double de celui constaté en 2011, alors même que les charges de compensation démographique pesant sur la caisse diminueront de 270 millions entre 2011 et 2012 en raison de la suppression de la compensation spécifique vieillesse entre les régimes spéciaux. Les réserves financières du régime pourraient être totalement consommées d'ici fin 2013.

Votre rapporteur général souhaite également mentionner les déficits cumulés de la **branche AT-MP** jusqu'à présent financés par des avances de l'Acoss. Comme l'a souligné le rapport effectué au nom de la Mecss par nos collègues Catherine Deroche et Jean-Pierre Godefroy¹, cette dette de 1,7 milliard devra nécessairement être apurée.

¹ *Rapport d'information n°657 (2011-2012).*

II. L'URGENTE NÉCESSITÉ D'INFLÉCHIR LA TRAJECTOIRE DES COMPTES SOCIAUX

Sans attendre le PLFSS pour 2013, le Gouvernement a pris ou annoncé plusieurs mesures qui amorcent significativement la réduction des déficits, avec de premiers effets en 2012. L'effort principal porte sur la réduction de niches sociales dont la justification et l'efficacité étaient contestées. Il permet aussi de financer des mesures de justice sociale et de soutien au pouvoir d'achat des familles les plus modestes, conformément aux engagements du Président de la République.

Ces décisions constituent un premier pas qu'il faudra prolonger par des mesures plus structurelles portant à la fois sur le financement de notre système de protection sociale, et sur les ressorts de la dépense.

A. LES PREMIÈRES DÉCISIONS PRISES OU ANNONCÉES TÉMOIGNENT DE LA VOLONTÉ DE PRÉSERVER NOTRE PROTECTION SOCIALE TOUT EN AMORÇANT SIGNIFICATIVEMENT LA RÉDUCTION DES DÉFICITS.

Les mesures de financement annoncées procureront 1,5 milliard de recettes supplémentaires au régime général et au FSV en 2012, et plus de 5 milliards en 2013.

1. Des mesures de justice sociale et de soutien au pouvoir d'achat intégralement financées par des recettes nouvelles

La majoration de l'allocation de rentrée scolaire, la possibilité de partir à la retraite à soixante ans pour les assurés ayant cotisé avant l'âge de vingt ans et l'abrogation de la TVA dite sociale ont marqué une volonté de justice, d'équité et de soutien aux familles modestes. Ces mesures sont intégralement financées par des recettes nouvelles.

L'**allocation de rentrée scolaire** a été revalorisée de 25 % pour la rentrée 2012¹. Elle s'élèvera à 356,20 euros pour un enfant de six à dix ans, 375,85 euros pour un enfant de onze à quatorze ans et 388,87 euros pour un enfant de quinze à dix-huit ans, soit une majoration comprise entre 71 et 78 euros selon les cas. Elle est versée sous conditions de ressources². D'un coût estimé de 372 millions d'euros pour la branche famille, cette majoration sera totalement financée par l'affectation à la Cnaf d'une partie de l'augmentation de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital. Celle-ci ne sera pas remise en cause bien qu'elle ait été décidée en vue

¹ Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012 relatif à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire.

² Le plafond de ressources est de 23 200 euros annuels pour un enfant, de 28 554 euros pour deux enfants, de 33 908 euros pour trois enfants et de 5 354 euros par enfant supplémentaire.

de compenser l'allégement des cotisations patronales d'allocations familiales, en complément de la mise en place de la TVA dite sociale dont le projet de loi de finances rectificative prévoit l'abrogation. Ainsi, le maintien à leur niveau actuel des cotisations d'allocations familiales permet-il d'éviter la ponction programmée sur le pouvoir d'achat des ménages tout en apportant une ressource nette pour la sécurité sociale au titre du relèvement du prélèvement social.

S'agissant de l'assurance vieillesse, le décret du 2 juillet dernier¹ ouvre **droit à la retraite anticipée à partir de soixante ans pour les assurés justifiant de la durée d'assurance cotisée requise pour leur génération et ayant commencé à travailler avant l'âge de vingt ans.**

Cette mesure remanie substantiellement le dispositif applicable aux carrières longues, qui était jusqu'ici réservé aux assurés ayant commencé à travailler avant dix-huit ans.

Elle l'élargit à ceux d'entre eux qui avaient commencé à travailler avant vingt ans, afin de limiter la pénalisation qui résultait du report de deux ans de l'âge légal de départ.

Elle supprime, pour l'ensemble des assurés concernés, la condition de durée totale d'assurance validée, seule une condition de durée d'assurance cotisée étant désormais exigée pour bénéficier du dispositif. Cette durée d'assurance cotisée sera celle requise pour obtenir le taux plein. Le décret introduit un « lissage » des conditions de durées validées et cotisées afin d'éviter les effets de seuil, les assurés devant justifier d'un nombre de trimestres ayant donné lieu à cotisations à leur charge qui variera selon les générations et les âges de départ.

Enfin, le décret assouplit la notion de trimestres réputés cotisés. Jusqu'à présent, seules pouvaient être assimilées à des périodes cotisées les périodes de service national, dans la limite de quatre trimestres, et les périodes de maladie, de maternité, d'accidents du travail dans une limite de quatre trimestres, tous types de périodes confondues.

Le décret du 2 juillet permet d'inclure également dans les périodes réputées cotisées deux trimestres de chômage indemnisé, ainsi que deux trimestres supplémentaires au titre de la maternité.

Ces dispositions seront applicables à compter du 1^{er} novembre 2012.

Selon la Cnav, la mesure pourrait bénéficier à plus de 16 000 assurés sur les deux derniers mois de 2012, puis monter progressivement en charge jusqu'à 90 000 bénéficiaires par an à compter de 2017. Le nombre total de départs en retraite avant l'âge légal pourrait ainsi concerner 180 000 personnes par an à cette échéance, pour un flux total de départs compris entre 635 000 et 730 000 selon les années.

¹ Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

L'impact financier de l'élargissement du dispositif « carrière longue » a été évalué par la Cnav à 25 millions en 2012, 448 millions en 2013 et 791 millions d'euros en 2014. Il atteindrait 1,8 milliard en fin de décennie. Ces évaluations englobent les effets des départs anticipés sur la masse des prestations, mais aussi les moindres rentrées de cotisations liées à ces départs, en supposant qu'ils ne seraient pas remplacés.

Parallèlement, le décret du 2 juillet procède à un **relèvement de 0,2 point des cotisations d'assurance vieillesse** à compter du 1^{er} novembre, **porté progressivement à 0,5 point d'ici 2016** et réparti pour moitié entre part patronale et part salariale. Cette recette nouvelle garantit le financement des réaménagements du dispositif « carrière longue », tout en procurant un surplus de ressources à la Cnav.

Cette hausse des cotisations devrait directement rapporter à la Cnav 146 millions supplémentaires dès 2012, 885 millions en 2013, 1,3 milliard en 2014 et 2,5 milliards à l'horizon 2020.

2. Des recettes supplémentaires de 1,5 milliard en 2012 et de plus de 5 milliards en 2013 pour le régime général

Le projet de loi de finances rectificative, déposé le 4 juillet dernier, comporte plusieurs dispositions qui se traduiront pour le régime général par des ressources supplémentaires supérieures à 5 milliards en année pleine à compter de 2013 et à 1,5 milliard dès 2012.

Comme on l'a déjà indiqué, l'abrogation de la TVA dite sociale entraînera le maintien des cotisations d'allocations familiales à leur niveau actuel. La **hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital**, destinée à compenser une partie de l'allègement de ces cotisations en complément de la majoration du taux de TVA, a pris effet au 1^{er} janvier 2012 pour les revenus du patrimoine, et au 1^{er} juillet dernier pour les revenus de placement. Elle sera, elle aussi, maintenue et constituera de ce fait une recette nette pour la sécurité sociale.

La **Cnaf** recevra une fraction de 0,3 point du prélèvement social qui lui procurera un **supplément de recettes de 400 millions par an** à compter de 2012, soit un peu plus que le coût estimé de la majoration de l'allocation de rentrée scolaire. Le restant sera affecté à la **Cnav** pour un montant évalué à **400 millions en 2012 et 2,2 milliards par an à compter de 2013**.

Les autres dispositions du projet de loi de finances rectificative visent à **réduire les niches fiscales**. Plusieurs d'entre elles reprennent des préconisations de la Cour des comptes et portent sur des dispositifs jugés peu efficaces au regard de leur coût par le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, inspecteur général des finances, dans son rapport de juin 2011.

Il est ainsi proposé de **porter de 8 % à 20 % le forfait social** institué sur les rémunérations soumises à la CSG mais exonérées de cotisations sociales. Il s'agit notamment des sommes versées par l'employeur au titre de l'épargne salariale (intéressement, participation, plans d'épargne entreprise ou plans d'épargne pour la retraite collectifs). Toutefois, cette hausse ne sera pas appliquée à la participation de l'employeur à la prévoyance complémentaire. Le surcroît de recettes s'élèverait à 2,3 milliards par an (550 millions sur la seule année 2012), sur la base d'une assiette inchangée. Il sera affecté à la branche vieillesse et réparti pour moitié entre la Cnav et le FSV.

Deux autres niches sociales seront réduites :

- les prélèvements sociaux sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions seront portés de 22 % à 40 %, procurant un surcroît de recettes d'environ 300 millions par an au profit des régimes d'assurance maladie ;

- les revenus immobiliers perçus par les non-résidents seront assujettis aux prélèvements sociaux sur le capital (CSG, prélèvement social, contributions additionnelles), ce qui génèrera des recettes supplémentaires de 250 millions par an réparties entre les différentes branches, le FSV, la Cades, la Cnsa et le fonds RSA.

La **suppression des allègements de cotisations liés aux heures supplémentaires** (à l'exception des exonérations de cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés) sera quant à elle neutre pour les régimes de sécurité sociale, puisque la compensation effectuée à partir d'un « panier » de recettes fiscales sera réduite à due concurrence. Cette mesure procure donc un gain de recettes fiscales de 3 milliards par an pour l'Etat, mais celui-ci apurera en contrepartie sa dette de 341 millions contractée vis-à-vis de la sécurité sociale en 2010 et en 2011 sur le dispositif de compensation.

Au total, ces recettes nouvelles s'élèveraient à 5,5 milliards par an à compter de 2013, dont 4,5 milliards pour la branche vieillesse, et à 1,5 milliard dès 2012.

Pour le régime général, elles s'ajoutent au relèvement de la cotisation d'assurance vieillesse.

En intégrant ce dernier, la balance des recettes supplémentaires et des dépenses liées à l'allocation de rentrée scolaire et à la retraite anticipée est positive pour la sécurité sociale, à hauteur de 1,2 milliard en 2012 et de 5,5 milliards en 2013.

C'est vers la branche vieillesse (Cnav et FSV), la plus déficitaire, que seront dirigées en priorité ces recettes nouvelles.

**Impact sur les comptes sociaux
des mesures prévues par le projet de loi de finances rectificative**

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014
Maintien de la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital	+ 800	+ 2 600	+ 2 600
<i>dont Cnaf</i>	+ 400	+ 400	+ 400
<i>dont Cnav</i>	+ 400	+ 2 200	+ 2 200
Suppression des allègements de cotisation sur les heures supplémentaires <i>(à l'exception des cotisations patronales dans les entreprises de moins de vingt salariés)</i>	Pas d'incidence financière pour la sécurité sociale, le panier fiscal affecté étant réduit à due concurrence de la suppression des exonérations		
Extension des prélèvements sociaux sur le capital (15,5 %) aux revenus immobiliers perçus par les non-résidents <i>produit réparti entre les différentes branches, la Cades, le FSV, la Cnsa et le fonds RSA</i>	+ 50	+ 250	+ 250
Relèvement de 22 % à 40 % des prélèvements sociaux sur les stock-options et attributions gratuites d'actions <i>produit réparti entre les régimes obligatoires d'assurance maladie</i>	+ 75	+ 317	+ 317
Hausse de 8 % à 20 % du forfait social sur l'intéressement, la participation, les contributions employeurs à l'épargne salariale	+ 550	+ 2 300	+ 2 400
<i>dont Cnav</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
<i>dont FSV</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
TOTAL	+ 1 475	+ 5 467	+ 5 567
<i>dont Cnaf</i>	+ 400	+ 400	+ 400
<i>dont Cnav</i>	+ 675	+ 3 350	+ 3 400
<i>dont FSV</i>	+ 275	+ 1 150	+ 1 200
<i>autres</i>	+ 125	+ 567	+ 567

Source : projet de loi de finances rectificative pour 2012 - évaluations préalables

**Effet du relèvement des cotisations d'assurance
vieillesse sur les comptes de la Cnav**

(en millions d'euros)

2012	2013	2014
+ 146	+ 885	+ 1 356

Source : Cnav

B. LA NÉCESSITÉ DE MESURES STRUCTURELLES SUR LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE ET SUR LES RESSORTS DE LA DÉPENSE

La situation extrêmement dégradée des comptes sociaux est sans équivalent par le passé. Les déficits cumulés de 2007 à 2011 s'élèvent à 90 milliards pour le régime général et le FSV. S'y ajoutera le déficit 2012, actuellement évalué à près de 20 milliards.

La trajectoire pluriannuelle des finances publiques présentée par le Gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation de ce mois de juillet prévoit un **retour à l'équilibre du solde des administrations de sécurité sociale**, hors Cades et FRR, **d'ici 2017**, à raison d'une réduction d'un cinquième par an durant cinq ans. Ce solde négatif représenterait 1,25 % du PIB en 2012. Le retour à l'équilibre suppose une réduction du déficit d'environ 5 milliards par an.

La difficulté est majeure, mais le redressement des comptes sociaux doit demeurer un objectif prioritaire, car il n'est plus admissible de reporter une partie de nos dépenses sociales courantes sur les générations à venir.

Les orientations prises au cours des dernières semaines vont dans la bonne direction. Une action résolue est amorcée tout en veillant à préserver la situation de nos concitoyens les moins favorisés.

Ces décisions constituent un premier pas sur la voie de la réduction du déficit, mais restent insuffisantes au regard de l'effort à mener. Celui-ci exigera de réexaminer le financement de notre système de protection sociale et des mesures structurelles de nature à rendre ce dernier plus efficient.

1. Donner des bases plus solides au financement de la protection sociale

Au cours de la dernière décennie, le financement de la sécurité sociale a donné lieu à une multiplicité de mesures qui l'ont rendu beaucoup plus complexe et beaucoup plus instable. Cette évolution n'a pas favorisé, bien au contraire, le traitement des déficits récurrents. Elle peut servir de contre-exemple dans le nécessaire effort de redressement à mener.

Les mesures proposées par le projet de loi de finances rectificative s'attaquent à un certain nombre de **niches sociales** dont la justification n'était pas avérée. Elles portent sur des sources de revenus jusqu'alors trop peu sollicitées. La Cour des comptes comme l'inspection générale des finances ont identifié d'autres dispositifs de ce type qui méritent d'être réévalués. Certains d'entre eux ont généré des effets d'aubaine coûteux pour les finances sociales.

D'autres apparaissent problématiques au regard de l'équité ou encouragent des pratiques d'optimisation ne répondant à aucun objectif d'intérêt général.

La résorption des niches sociales doit donc être poursuivie en priorité. Elle va dans le sens d'une **réforme plus structurelle du financement de la protection sociale**, visant à doter celui-ci d'une assiette plus large, plus stable et plus juste.

Cette question figurait à l'ordre du jour de la conférence sociale des 9 et 10 juillet. Le Premier ministre a indiqué que le **Haut Conseil du financement de la protection sociale** serait saisi dès le mois de septembre. Il devra dresser un diagnostic sur les modalités actuelles de financement de notre protection sociale, préciser le partage entre les besoins de protection sociale relevant d'une approche contributive et ceux qui relèvent d'une approche non contributive, dessiner les évolutions possibles du système actuel, notamment en termes de diversification des recettes. Sur la base du rapport qui sera remis au Premier ministre au 1^{er} trimestre 2013, une concertation sera engagée avec les partenaires sociaux, avec pour objectif une **réforme législative en 2013**.

Le **financement de la sécurité sociale reste encore très largement assis sur les revenus du travail**, qui représentent 84 % des ressources. Ces dernières proviennent des cotisations sociales, mais aussi de la CSG, qui repose à 70 % sur les revenus d'activité. Les revenus de remplacement représentent 5,2 % du financement et les revenus du capital 4,3 %. Enfin, 6,7 % des ressources sont assises sur la consommation.

Présentation simplifiée, au 1^{er} juillet 2012, des prélèvements de sécurité sociale selon le type de revenus

Type de revenus	Taux
Revenus d'activité	45,98 %
<i>Cotisations non-plafonnées*</i>	23,03 %
<i>Cotisations plafonnées</i>	14,95 %
<i>CSG</i>	7,5 %
<i>CRDS</i>	0,5 %
<i>* La cotisation AT-MP est prise en compte au taux moyen de 2,38 %</i>	
Revenus de remplacement (pensions de retraite)	7,1 %
<i>CSG*</i>	6,6 %
<i>CRDS</i>	0,5 %
<i>La CSG est réduite à 3,8 % pour les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu ; ceux d'entre eux qui sont exonérés de la taxe d'habitation le sont également pour la CSG</i>	
Revenus du capital	15,5 %
<i>Prélèvement social</i>	5,4 %
<i>Contributions additionnelles</i>	1,4 %
<i>CSG</i>	8,2 %
<i>CRDS</i>	0,5 %

Le tableau ci-contre donne un aperçu très schématique de la nature et des niveaux d'imposition aux prélèvements de sécurité sociale selon les types de revenus. Par souci de simplification, il agrège des contributions dont les assiettes ne sont pas identiques (notamment les cotisations plafonnées, non plafonnées et la CSG), il ne mentionne pas certains types de revenus (par exemple les revenus liés à l'activité soumis à la CSG et à des contributions spécifiques, comme le forfait social, mais exonérées de cotisations, ou encore les allocations de chômage ou les indemnités journalières de maladie, soumises à un taux de CSG spécifique), et il ne tient pas compte des impôts et taxes affectés qui représentent néanmoins environ 35 milliards¹, soit plus de 10 % de l'ensemble des ressources de la sécurité sociale.

De nombreuses options de rééquilibrage ou de transferts entre les différentes sources de financement sont donc sur la table et il appartiendra au Haut Conseil du financement de la protection sociale puis aux partenaires sociaux de les évaluer.

Une réforme du financement de la sécurité sociale devra nécessairement répondre à deux enjeux : assurer un niveau global de ressources en accord avec les besoins des régimes sociaux, ce qui impliquera nécessairement leur majoration, étant donné les déséquilibres persistants des comptes sociaux ; définir la part respective des différentes formes de ressources, le cas échéant après en avoir imaginé de nouvelles, de la manière la plus optimale au regard d'objectifs clairs : une plus grande équité entre les différents types de revenus et d'assiettes d'imposition, sans ignorer la recherche d'une meilleure compétitivité de notre pays.

2. Agir sur les ressorts de la dépense

Aucune réforme du financement de la protection sociale ne pourrait être pertinente sans une évolution maîtrisée des déterminants de la dépense.

C'est pour la **branche vieillesse** que les perspectives déficitaires sont aujourd'hui les plus accentuées.

L'essentiel des mesures à incidence financière prises ou annoncées ces dernières semaines lui seront affectées : relèvement progressif des cotisations d'assurance vieillesse, hausse du forfait social, affectation d'une fraction du prélèvement social sur les revenus du capital. Ces recettes nouvelles devraient permettre de couvrir près de la moitié du besoin de financement à moyen terme de la branche vieillesse, Cnav et FSV confondus. Elles ne suffiront pas à résorber le déficit.

¹ Dont 11,2 milliards de taxes sur les tabacs, 3,2 milliards de droits sur les boissons, 4,6 milliards de taxes sur les médicaments et de TVA sur les produits pharmaceutiques, 11,8 milliards de taxe sur les salaires affectés en compensation des allègements généraux de cotisations sociales.

A l'issue de la conférence sociale, le Premier ministre a confirmé qu'un état des lieux de notre système de retraite et de ses perspectives financières serait réalisé par le Conseil d'orientation des retraites entre septembre 2012 et le début de l'année 2013. Un point plus précis sera effectué sur les thèmes de l'équité du système de retraites, des déterminants du niveau de pension, de la place respective de la solidarité et de la contributivité, de la pérennité financière du système de retraite, de la transition emploi-retraites, et de la simplification et de la lisibilité du système de retraites.

A partir des travaux du Cor, une commission *ad hoc* formulera différentes pistes de réforme à plus ou moins long terme, sur la base de consultations menées auprès de l'ensemble des acteurs concernés. L'une d'entre elles concernera l'évolution de notre système de retraite à long terme, s'agissant notamment des solidarités à mettre en œuvre, de la simplification et de la lisibilité du système de retraites et de la situation des polypensionnés.

Les conclusions de cette commission *ad hoc* ouvriront une phase de concertation avec les partenaires sociaux à partir du printemps 2013.

Votre rapporteur général se félicite de la méthode suivie. Il s'agit de travailler à la définition de paramètres justes et équitables tout en permettant à notre système de retraite d'atteindre l'équilibre financier.

Il sera également nécessaire d'**agir en profondeur sur les ressorts de la dépense d'assurance maladie.**

Au-delà de la poursuite d'actions déjà engagées, comme la diminution du prix des produits de santé, notamment des médicaments génériques, des mesures plus structurelles devront être envisagées.

De toutes les réflexions conduites ces derniers mois, un très large consensus émerge désormais autour du renforcement de la pertinence et de l'efficacité des parcours de soins et des séjours hospitaliers, dans un double objectif d'amélioration de la qualité des prises en charge et d'optimisation dans l'utilisation des ressources.

C'est notamment l'enjeu des inadéquations hospitalières, qui concernent plus particulièrement la prise en charge des personnes âgées en risque de perte d'autonomie. Une expérimentation sur l'amélioration de leurs parcours de soins sera lancée dès la fin de l'année 2012, sur la base des travaux du Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie qui avait chiffré à 2 milliards par an les surcoûts liés aux hospitalisations inadaptées, inutiles, trop longues ou mal préparées de ces patients.

Il existe de grandes marges de progression dans une meilleure organisation des soins primaires, en développant les formes d'exercice collectif et la répartition des tâches entre professionnels de santé, dans leur articulation avec les prises en charge hospitalières, plus généralement, dans la coordination des différents intervenants au service du patient. Les agences régionales de santé doivent pouvoir jouer sur ce plan un rôle accru, en lien avec les conseils généraux pour la dimension médico-sociale.

Enfin, la mise en place de référentiels de bonnes pratiques, assortis d'indicateurs de suivi adéquats, doit contribuer à une plus grande efficacité de notre système de soins.

L'organisation d'un véritable parcours de santé constituera l'axe central des efforts à mener. Il faut éliminer de nombreuses sources de surcoût tout en rendant l'accès aux soins plus rapide et en améliorant la qualité de prise en charge. Cela implique, de la part de tous les acteurs, une forte mobilisation qu'il faut désormais susciter.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 11 juillet 2012, sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission entend une communication d'Yves Daudigny, rapporteur général, sur la situation des finances sociales en vue de la tenue du débat d'orientation sur les finances publiques.

Yves Daudigny, rapporteur général. - Comme chaque année, la commission publiera un rapport d'information en vue du débat d'orientation des finances publiques et je voudrais aujourd'hui vous en présenter les principaux éléments.

Ce débat prévu le mardi 17 juillet est destiné à préparer les deux grands textes financiers de l'automne, le PLFSS et le projet de loi de finances. Ils s'articuleront cette année avec un projet de loi de programmation des finances publiques couvrant, pour l'Etat et pour la sécurité sociale, les cinq années de la législature.

Ce débat s'inscrit dans le contexte que vous connaissez tous, d'une croissance pratiquement nulle (+ 0,3 % en 2012) et d'une grande incertitude autour du financement des dettes souveraines, avec tous les risques qu'elle comporte pour la zone euro et pour notre pays. Il s'inscrit aussi dans une perspective que vient de réaffirmer très fermement le Gouvernement, à savoir l'engagement de retour à l'équilibre des comptes publics d'ici cinq ans.

Pourquoi un tel engagement alors que la résorption des déficits n'a jamais constitué un défi aussi difficile à relever ?

Le Premier ministre l'a clairement expliqué. Le niveau désormais atteint par la dette publique pèse excessivement sur nos budgets et nous prive de marges de manœuvre. Il nous met à la merci de nos créanciers et nous expose à des risques financiers majeurs en cas d'emballement des taux d'intérêts.

J'ajouterai une seconde raison, plus spécifique aux comptes de la sécurité sociale. Financer les prestations sociales d'aujourd'hui par des déficits et de la dette, c'est reporter des charges sur les générations à venir tout en hypothéquant le niveau de leur protection sociale. S'il est une « règle d'or » à faire respecter en priorité, c'est bien le principe, déjà inscrit dans le code de la sécurité sociale, d'équilibre des différentes branches qui la composent.

Quelle est en ce début d'été 2012, la situation des comptes sociaux ?

Le déficit 2011 du régime général et du fonds de solidarité vieillesse s'est élevé à 20,8 milliards d'euros en 2011, soit 1 milliard de moins que la prévision inscrite dans la loi de financement pour 2012.

L'Ondam a été inférieur de 500 millions au montant voté, essentiellement du fait d'annulations de dotations hospitalières. La branche maladie et le FSV ont enregistré des recettes plus élevées que prévues, à la différence de la branche AT-MP qui finit 2011 en déficit.

L'année 2012, à l'inverse, est plutôt celle des mauvaises surprises. Certes, aucun gros risque de dérapage des dépenses de sécurité sociale n'a été identifié. L'Ondam pourrait être strictement respecté en 2012, toujours grâce aux dotations hospitalières mises en réserve et susceptibles d'être annulées. En revanche, avec une croissance à l'arrêt, les recettes fléchissent. Entre le vote de la loi de financement et le mois d'avril, on est passé d'une prévision de croissance pour 2012 de 1 % à 0,7 %, soit 1 milliard de recettes en moins. Avec une prévision désormais ramenée à 0,3 %, c'est à nouveau 1 milliard de moins.

Enfin, sans mesure correctrice, le déficit s'alourdirait de 2 milliards par rapport au montant de la loi de financement et serait peu ou prou identique à celui de 2011, soit 20 milliards d'euros.

La crise a fait exploser le déficit du régime général. Depuis 2009, il dépasse chaque année, FSV inclus, plus de 20 milliards, avec un record absolu de 28 milliards en 2010.

Mais la crise n'explique pas tout. Elle a aggravé un déficit structurel persistant des comptes sociaux, de l'ordre de 10 milliards par an, qui n'a pas été véritablement traité au moment où le contexte économique était bien plus favorable qu'aujourd'hui. Comme nous l'a dit la semaine dernière le Premier président de la Cour des comptes, la France est entrée dans la crise avec une dette trop élevée et des déficits structurels qui n'avaient pas été corrigés.

Hormis quelques ajustements ponctuels, aucune ressource supplémentaire n'a véritablement été mise en place face à ce déficit, notamment pour financer la dette sociale. A l'inverse, les allègements de cotisations sur les heures supplémentaires ont créé une nouvelle niche sociale à la justification très controversée.

La dette sociale a gonflé. 65 milliards correspondant aux déficits des trois années 2009 à 2011 ont été transférés à la Cades l'an dernier. 62 milliards supplémentaires sont prévus de 2012 à 2018, au titre des déficits vieillesse. Et une partie des déficits restera à financer, comme ceux des branches maladie et famille de 2012 ou celui du régime de retraite des exploitants agricoles.

Quelles seraient, sans mesures correctrices, les évolutions prévisibles en 2013 et au-delà ?

Lors du vote de la dernière loi de financement, nous avons souligné que des déficits très élevés persisteraient sur la période 2013-2015. Et cela malgré les mesures additionnelles prises à l'automne, tant en recettes qu'en dépenses, avec notamment une progression de l'Ondam réduite à 2,5 % par an.

La Cour des comptes a effectué une actualisation de ces prévisions qui s'avère malheureusement plus défavorable encore.

La branche vieillesse ne parviendrait pas à résorber ses déficits qui resteraient supérieurs à 10 milliards par an, Cnav et FSV confondus. Nous sommes loin du retour à l'équilibre à l'horizon 2018 annoncé lors de la réforme des retraites de 2010. Nous connaissions la fragilité de ce scénario fondé sur une hypothèse de retour progressif au plein emploi et de transfert de cotisations de l'Unedic vers l'assurance vieillesse. Le Conseil d'orientation des retraites doit réévaluer dans les prochains mois les projections à long terme. On peut s'attendre à ce que ses conclusions aillent dans le même sens.

Selon la Cour des comptes, la branche famille resterait également en situation de déficit prolongé, de l'ordre de 2 milliards par an, du fait notamment du moindre rendement des recettes qui lui ont été affectées en substitution d'une part de CSG transférée à la Cades. Là aussi, nous avons alerté sur les risques de déséquilibre de la branche qui sont désormais avérés.

Enfin, la Cour des comptes estime qu'il faudrait entre six et douze ans, selon le niveau de l'Ondam, pour arriver à équilibrer les comptes de l'assurance maladie.

Au total, sans mesures correctrices, les déficits cumulés du régime général depuis 2012 pourraient atteindre 155 milliards en 2020, soit environ 100 milliards de plus que le montant des transferts des déficits vieillesse à la Cades déjà programmés jusqu'en 2018.

Face à cette situation, et sans attendre le prochain projet de loi de financement de la sécurité sociale, le Gouvernement a déjà pris ou annoncé plusieurs décisions qui concilient deux objectifs : préserver notre niveau de protection sociale, avec une priorité pour nos concitoyens les moins favorisés ; amorcer résolument la réduction du déficit.

Pour l'essentiel, ces mesures figurent dans le projet de loi de finances rectificative que nous examinerons au Sénat à partir du 24 juillet.

L'abrogation de la TVA sociale écartera la ponction programmée sur le pouvoir d'achat des ménages. Les cotisations d'allocations familiales étant maintenues à leur niveau actuel, la hausse de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital, entrée en application ce mois de juillet, constituera une ressource nette pour la sécurité sociale de 2,6 milliards

par an. Pour partie, elle permettra de financer la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire. Le restant sera affecté à la branche vieillesse pour un montant de 2,2 milliards par an à compter de 2013.

Plusieurs niches sociales seront réduites, avec notamment le passage de 8 % à 20 % du forfait social,

Enfin, le décret du 2 juillet sur l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse procède à un relèvement de 0,2 point des cotisations à compter du 1^{er} novembre, porté progressivement à 0,5 point d'ici 2016 et réparti pour moitié entre part patronale et part salariale. Cette recette nouvelle garantit le financement du retour à la retraite à soixante ans en faveur des salariés ayant commencé à travailler à dix-huit ans ou dix-neuf ans, tout en procurant un surplus de ressources à la Cnav.

Au total, ces premières mesures représentent déjà un gain net de ressources pour la sécurité sociale de près de 1,5 milliard en 2012 - ce qui permettra de revenir à un niveau de déficit proche de celui voté en loi de financement - puis de 5 milliards par an à compter de 2013.

Cet effort sera équitablement réparti. Il vise en priorité des revenus jusqu'ici peu ou pas sollicités pour le financement de notre protection sociale.

Il n'est pas exclusif de mesures de justice - je pense aux salariés ayant suffisamment cotisé pour bénéficier du taux plein, à qui deux années de travail supplémentaires avaient été imposées - ni de mesures de soutien du pouvoir d'achat des familles modestes, avec la majoration de l'allocation de rentrée scolaire.

Ce premier pas devra être prolongé.

Nous nous trouvons aujourd'hui face à une situation extrêmement dégradée des comptes sociaux, sans équivalent dans le passé, avec 90 milliards de déficits cumulés pour le régime général et le FSV sur les seules années 2007 à 2011, et 20 autres milliards à venir en 2012.

La difficulté est majeure, mais le redressement des comptes sociaux est prioritaire, pour les raisons que j'évoquais au début de mon propos : nous ne pouvons nous décharger d'une partie de nos dépenses sociales courantes sur les générations à venir.

Je crois que les orientations prises depuis quelques semaines montrent la bonne direction et témoignent d'une volonté très claire ne pas laisser la situation se détériorer davantage.

Une action résolue est amorcée tout en veillant à préserver la situation de nos concitoyens les moins favorisés.

Avec les recettes nouvelles qui vont être mises en place, un pas important sera fait sur la voie de la réduction du déficit. Ces mesures s'attaquent à un certain nombre de niches sociales. Elles portent sur des sources de revenus jusqu'alors trop peu mises à contribution. Elles vont ainsi, me semble-t-il, dans le sens d'une réforme plus structurelle du financement de

la protection sociale, dont nous savons tous qu'elle sera nécessaire et qui figurait d'ailleurs à l'ordre du jour de la conférence sociale de ce début de semaine.

Autre enjeu majeur de la concertation engagée avec les partenaires sociaux : l'avenir du système de retraite. La branche vieillesse sera la principale bénéficiaire des recettes nouvelles, mais celles-ci ne suffiront pas à résorber le déficit. Il faut donc travailler à la définition de paramètres justes et équitables tout en permettant à notre système de retraite d'atteindre l'équilibre financier.

Enfin, il faudra agir en profondeur sur les ressorts de la dépense d'assurance maladie. De toutes les réflexions conduites ces derniers mois, un très large consensus émerge désormais. Il existe de grandes marges de progression dans l'efficacité de notre système de santé et dans la coordination des différents intervenants au service du patient. L'organisation d'un véritable parcours de santé constituera l'axe central des efforts à mener. Il doit être possible d'éliminer de nombreuses sources de surcoût tout en rendant l'accès aux soins plus rapide et en améliorant la qualité de prise en charge. Cela implique, de la part de tous les acteurs, une forte mobilisation qu'il faut désormais concrétiser.

Voici, madame la Présidente, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais vous donner en préalable au débat d'orientation de la semaine prochaine, en rappelant que les finances sociales forment la première composante des finances publiques, devant celles de l'Etat et des collectivités locales.

Je termine en attirant votre attention sur la double perspective ouverte à l'issue de la conférence sociale des 9 et 10 juillet derniers. D'une part, le Premier ministre a annoncé une réforme du financement de la protection sociale en 2013. Il n'a pas évoqué l'hypothèse d'une hausse de la CSG, qui apparaît toutefois comme une piste de réflexion au sein de l'exécutif. Il est prévu que le Gouvernement engage une concertation avec les partenaires sociaux et que le Haut Conseil du financement de la protection sociale soit saisi dès le mois de septembre 2012. Au-delà du diagnostic, l'objectif consiste à dessiner les évolutions possibles du système actuel, notamment en termes de diversification des sources de financement du système de protection sociale. D'autre part, sur le fondement du nouvel état des lieux financier qu'aura établi le Cor à la fin de l'année 2012, une commission ad hoc sera chargée de formuler différentes pistes de réformes au printemps 2013 et une concertation sera engagée sur les évolutions du système de retraite.

Annie David, présidente. - *Nous entendrons la semaine prochaine le ministre du travail pour faire le point sur la conférence sociale en ce qui concerne les sujets abordés au cours de la table ronde relative au développement de l'emploi.*

Guy Fischer. - *Votre rapport permet de rendre compte d'une manière tout à fait objective de la gravité de la situation dans un contexte économique et social difficile si l'on en juge d'après la faible croissance et l'envolée du chômage. Ces difficultés seront sans doute prises à bras le corps dès l'année 2013 au cours de laquelle interviendront d'importantes réformes, notamment dans le domaine de l'assurance vieillesse. Compte tenu de la situation, le rendez-vous sur les retraites de 2013 revêt une importance toute particulière. Cependant, la hausse envisagée de la CSG n'apparaît pas comme la solution adéquate. La création d'une taxation sur les revenus financiers permettrait peut-être, au-delà de ce qui existe déjà, de résoudre une partie du problème. Nous sommes en effet en désaccord avec la fiscalisation de la protection sociale.*

René-Paul Savary. - *Nous sommes d'accord sur le constat et sa gravité. Cependant, vos propositions sont contradictoires avec votre état des lieux puisque vous proposez d'augmenter certaines dépenses. Songeons à la hausse de l'ordre de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire ou aux nouvelles dépenses dans le domaine des retraites. Je suis convaincu que nous n'échapperons pas à la nécessité de baisser les dépenses.*

Face aux déficits des comptes sociaux et médico-sociaux, il faudrait peut-être réserver la piste de la CSG aux activités de financement des activités d'insertion et de prise en charge de la dépendance.

En tout état de cause, je tiens à rappeler qu'une hausse des prélèvements pénaliserait la croissance et le pouvoir d'achat, notamment en l'absence d'une baisse significative des dépenses.

Christiane Demontès. - *La situation très dégradée qui vient de nous être présentée était prévisible. En ce qui concerne la branche vieillesse, dès le débat sur la réforme des retraites en 2010, nous avions de forts doutes sur l'atteinte de l'objectif de retour à l'équilibre en 2018. Or, voici que nos craintes trouvent confirmation. Je n'en retire aucune satisfaction car la situation est suffisamment grave.*

Je me réjouis du rendez-vous pris en 2013, en particulier parce qu'il aura lieu après les travaux du Cor.

Pour répondre à René-Paul Savary, je souhaiterais rappeler que le décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse, qui introduit une hausse des cotisations salariales et patronales, n'a pas suscité de problème majeur. En outre, d'après les prévisions, le montant des recettes induites par cette réforme sera supérieur à celui des dépenses.

Catherine Procaccia. - *Je ne voterai pas ce rapport car il ne me paraît pas cohérent. Les premières mesures prises ne vont pas dans le bon sens. Je ne suis pas opposée au principe d'une hausse du montant de l'allocation de rentrée scolaire. Mais je doute fortement qu'elle profite toujours aux enfants scolarisés car il s'agit bien souvent d'un chèque en blanc permettant aux familles de financer d'autres types de dépenses.*

De même, vous avez remis en cause le forfait social, ce qui ne me paraît pas non plus être de nature à réduire les déficits.

S'agissant du décret du 2 juillet dernier, nous aurions pu attendre les observations du Cor avant qu'il ne soit édicté.

***Yves Daudigny, rapporteur général.** - Il est positif que nous soyons amenés à faire le constat de désaccords. C'est le principe même de la démocratie.*

Je note que le constat est entièrement partagé. Le point qui m'inquiète le plus est la situation de la branche vieillesse. A cet égard, les observations de la Cour des comptes sur la situation du régime des retraites sont sans concession. Il faudra reprendre le débat dans le cadre de la concertation.

Nous pensons fondamental que les exigences de retour à l'équilibre s'accompagnent de mesures de justice. C'est sur ce point que nous sommes en désaccord.

En ce qui concerne l'allocation de rentrée scolaire, il s'agit d'améliorer le pouvoir d'achat des familles. Rappelons que la consommation des ménages constitue aujourd'hui le moteur principal de la croissance. Le coût de la mesure, de l'ordre de 372 millions d'euros, est entièrement financé.

De même, s'agissant des retraites, l'exigence de retour à l'équilibre ne saurait entrer en contradiction avec l'exigence de justice, en particulier pour les personnes qui ont commencé à travailler très tôt. Le coût de la mesure introduite par le décret du 2 juillet dernier sera de 448 millions d'euros en 2013, de 1,067 milliard d'euros en 2015 et de 1,889 milliard d'euros en 2020. Les recettes seront de 885 millions d'euros en 2013, de 1,849 milliard d'euros en 2015 et de 2,590 milliard d'euros en 2020. Au total, la mesure génère un excédent qui améliorera la situation de la Cnav.

Enfin, rappelons que les cotisations assises sur le travail constituent la source principale des recettes de la protection sociale. La CSG elle-même repose très majoritairement sur le travail. La piste de la TVA a été écartée. Les taxes sur les tabacs et les alcools ne suffiraient pas, à elles seules, à rétablir l'équilibre financier. D'autres pistes pourraient être mises à l'étude, comme par exemple l'apport des taxes carbone.

Nous sommes tous attachés au financement de la réforme du financement de la protection sociale mais les voies que nous privilégions sont différentes.

La commission adopte le rapport et autorise sa publication.