

N° 693

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 juin 2013

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la **situation des finances sociales**,*

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur,

Rapporteur général.

(1) Cette commission est composée de : Mme Annie David, *présidente* ; M. Yves Daudigny, *rapporteur général* ; M. Jacky Le Menn, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Claude Jeannerot, Alain Milon, Mme Isabelle Debré, MM. Jean-Louis Lorrain, Jean-Marie Vanlerenberghe, Gilbert Barbier, *vice-présidents* ; Mmes Claire-Lise Campion, Aline Archimbaud, Catherine Deroche, M. Marc Laménié, Mme Chantal Jouanno, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, M. Jean-Paul Amoudry, Mmes Natacha Bouchart, Marie-Thérèse Bruguière, M. Jean-Noël Cardoux, Mme Caroline Cayeux, M. Bernard Cazeau, Mmes Karine Claireaux, Laurence Cohen, Christiane Demontès, MM. Gérard Dériot, Jean Desessard, Mmes Muguette Dini, Anne Emery-Dumas, 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, MM. Louis Pinton, Hervé Poher, 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. UNE DYNAMIQUE DE RÉDUCTION DES DÉFICITS MENACÉE PAR LA CRISE	7
A. UNE RÉDUCTION PRONONCÉE DES DÉFICITS EN 2012	7
1. <i>Une réduction des déficits conforme aux objectifs fixés dans le cadre de la LFSS</i>	7
2. <i>Des objectifs atteints grâce aux mesures du collectif budgétaire</i>	8
3. <i>Des évolutions différenciées entre branches</i>	11
B. UNE STABILISATION DES COMPTES EN 2013	12
1. <i>Une stabilisation des déficits</i>	12
2. <i>Une situation liée à la dégradation de la conjoncture économique</i>	13
3. <i>La progression des déficits des branches maladie et famille</i>	16
C. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES	17
1. <i>Un solde global appelé à se dégrader à législation constante</i>	17
2. <i>Une dégradation inquiétante des comptes de la branche vieillesse</i>	20
3. <i>Des déficits bientôt insoutenables</i>	21
II. DES RÉFORMES STRUCTURELLES DESTINÉES À INFLÉCHIR DURABLEMENT LA TRAJECTOIRE DES COMPTES SOCIAUX	23
A. UNE RÉFORME PRAGMATIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE	23
1. <i>Une situation financière fragilisée</i>	23
2. <i>Une réforme équilibrée</i>	27
3. <i>Des modalités de mises en œuvre à surveiller</i>	29
B. VERS UNE RÉFORME AMBITIEUSE DU SYSTÈME DE RETRAITE	30
1. <i>Un système déséquilibré à court terme et insoutenable à long terme</i>	30
2. <i>Des modalités de réforme qui restent à arrêter</i>	32
C. DES PRINCIPES À RESPECTER CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE	33
TRAVAUX DE LA COMMISSION	35

Mesdames, Messieurs,

Un an après l'élection présidentielle et la mise en place d'une politique axée sur le redressement des comptes publics et de réduction des inégalités sociales, votre rapporteur a souhaité dresser, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques, un premier bilan de l'action de la nouvelle majorité en matière de finances sociales.

Malgré la dégradation de la conjoncture économique, votre rapporteur estime que cette première année de législature illustre parfaitement la politique de changement annoncée par le Président de la République.

Elle se caractérise d'abord par un véritable effort de maîtrise des comptes sociaux visant à rompre ostensiblement avec la tendance à l'accroissement des déficits constatée les années précédentes. Grâce aux mesures nouvelles votées à l'été et à l'automne 2012, les déficits cumulés du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) sont ainsi repassés sous le seuil symbolique des 20 milliards d'euros pour la première fois depuis 2008.

Elle se caractérise ensuite par la définition, en concertation avec les partenaires sociaux, des évolutions structurelles nécessaires à l'infléchissement de la courbe des dépenses et au rééquilibrage du solde annuel du régime général. Inspirées respectivement des travaux du Haut Conseil de la famille (HCF) et du Conseil d'orientation des retraites (COR), les réformes des branches famille – dont les principales mesures ont été annoncées le 3 juin dernier par le Premier ministre – et retraite, seront discutées dès l'automne pour une entrée en vigueur en 2014.

En quelques mois, le Gouvernement s'est ainsi donné les moyens de remettre les comptes sociaux sur le chemin de l'équilibre. Cet équilibre n'est certes pas une fin en soi : en période de crise, notre système de protection doit jouer son rôle « d'amortisseur » social. Mais dans la mesure où il constitue une condition nécessaire à la soutenabilité des politiques sociales, cet équilibre reste un objectif indispensable à la préservation de notre pacte républicain.

I. UNE DYNAMIQUE DE RÉDUCTION DES DÉFICITS MENACÉE PAR LA CRISE

Le déficit des différentes branches du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est, pour la première fois depuis 2008, repassé sous la barre symbolique des 20 milliards d'euros en 2012.

Conforme à l'objectif de redressement des comptes publics fixé par le Président de la République, cette évolution des déficits sociaux constitue une rupture salutaire avec la dérive constatée entre 2009 et 2011.

Obtenu par le biais de recettes nouvelles dans un contexte économique marqué par l'atonie de la croissance et le ralentissement de la masse salariale, cette réduction pourrait toutefois s'avérer insuffisante pour garantir la soutenabilité de notre régime de protection sociale.

Il appartient par conséquent au Gouvernement de poursuivre les réformes entreprises afin d'infléchir durablement l'évolution tendancielle des dépenses, en particulier des branches maladies et vieillesse.

A. UNE RÉDUCTION PRONONCÉE DES DÉFICITS EN 2012

En dépit des perspectives inquiétantes révélées en juillet dernier par la commission des comptes de la sécurité sociale, l'année 2012 s'est finalement soldée par une sensible diminution des déficits du régime général et la réalisation des objectifs fixés par la loi de financement.

Loin de refléter l'amélioration structurelle de la situation des différentes branches, cette situation résulte essentiellement de la politique volontariste de redressement des comptes sociaux menée par le Gouvernement depuis l'été 2012.

1. Une réduction des déficits conforme aux objectifs fixés dans le cadre de la LFSS

Sans la volonté du Gouvernement de tenir les soldes fixés par la loi de financement de la sécurité sociale votée par l'équipe précédente, l'année 2012 se serait probablement terminée par un décalage entre les objectifs affichés et les résultats obtenus.

Les données rendues publiques par la Commission des comptes de la sécurité sociale en juillet 2012 laissent en effet entrevoir un sensible dérapage des comptes sociaux au regard des tableaux d'équilibre adoptés à l'automne précédent (tableau ci-après).

Evolution des soldes du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	LFSS 2012	CCSS ¹ juillet 2012 (p)	Ecart potentiel
Solde du régime général	- 13,8	- 15,5	1,7
FSV	- 4,1	- 4,4	0,3
Soldes du régime général et du FSV	- 17,9	- 19,9	2

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juillet 2012

Le rapport de la Commission des comptes publié en juin 2013 indique que non seulement les objectifs fixés en loi de financement ont été tenus mais qu'en ce qui concerne le régime général, ils ont été dépassés (tableau ci-dessous).

Le solde cumulé des différentes branches du régime général s'est ainsi établi à - 13,3 milliards d'euros en 2012, soit une amélioration de 500 millions d'euros par rapport aux objectifs de la loi de financement et de 4,1 milliards d'euros par rapport aux résultats de l'année 2011.

En ligne avec l'objectif fixé en loi de financement, le déficit du FSV s'est élevé quant à lui à 4,1 milliards d'euros, soit une progression de 700 millions d'euros d'une année sur l'autre sous l'effet de la dégradation du marché du travail et de l'augmentation des prises en charge de cotisations chômage.

Evolution des soldes du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	2011	LFSS 2012	Réalisé 2012	Ecart
Solde du régime général	- 17,4	- 13,8	- 13,3	0,5
FSV	-3,4	- 4,1	- 4,1	0
Soldes du régime général et du FSV	- 20,9	17,9	- 17,4	0,5

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

2. Des objectifs atteints grâce aux mesures du collectif budgétaire

Ces résultats supérieurs aux dispositions de la LFSS pour 2012 ont été obtenus grâce à l'adoption, à l'occasion du collectif budgétaire du 16 août 2012, de mesures correctrices venues compenser le ralentissement de la progression de la masse salariale.

¹ CCSS : Commission des comptes de la sécurité sociale.

Après une progression supérieure à sa moyenne de longue période en 2011 (+ 3,6 %), **l'évolution de la masse salariale du secteur privé a en effet subi les conséquences de la dégradation de la situation de l'emploi** pour s'établir à 2,2 % en 2012.

Ni la prévision initiale d'octobre 2011 (+ 3 %), ni la prévision révisée de juillet 2012 (+ 2,5 %) n'auront donc été tenues en dépit de l'effet positif lié à la revalorisation du Smic de 2 % au 1^{er} juillet.

Votre rapporteur tient à cet égard à rappeler que cet écart de 0,8 point entre les hypothèses de travail et la progression effective de la masse salariale a entraîné un manque à gagner de plus de 1,5 milliard d'euros pour les comptes du régime général en 2012.

Evolution de la masse salariale

(en pourcentage)

	2011	LFSS 2012	Réalisé 2012
Masse salariale	3,6	3	2,2
dont Emploi	1	-	0
dont Salaire moyen	2,6	-	2,2

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

En dépit de la moindre progression de la masse salariale du secteur privé et du ralentissement de la croissance tendancielle des recettes qui lui est mécaniquement associé, les produits du régime général ont néanmoins progressé de 4,4 % en 2012, tirés par les **mesures nouvelles** votées dans le cadre des lois de finances et de financement pour 2012 d'une part, et de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 d'autre part.

Evolution des produits nets du régime général

(en pourcentage)

	2010	2011	2012
Recettes du régime général	2	5,3	4,4

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

Dans la mesure où votre rapporteur a déjà eu l'occasion de détailler l'ensemble des dispositions à caractère social adoptées fin 2011 dans son précédent rapport d'information, il se contentera d'énumérer dans le tableau ci-après les mesures d'économies votées dans le cadre de la loi de finances rectificative de l'été 2012.

Conformément aux propositions – écartées par le gouvernement d’alors – réalisées par la majorité sénatoriale à l’occasion de la discussion de la loi de financement pour 2012, ces mesures concernent essentiellement la suppression de niches sociales et le relèvement des taxes sur le capital.

Impact financier des principales mesures de recettes de la LFR du 16 août 2012 sur les produits 2012 du régime général et du FSV

(en millions d’euros)

Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail	900
Augmentation de deux points du taux des prélèvements sociaux sur les revenus du capital et les produits de placement ¹	800
Hausse de 8 % à 20 % du taux du forfait social	500
Augmentation du taux des cotisations d’assurance vieillesse de 0,2 point prévue pour financer l’ouverture du droit à la retraite anticipée à soixante ans	200
Hausse de 14 % à 30 % pour la contribution patronale et de 8 % à 10 % pour la contribution salariale du prélèvement social sur les « stock-options » et les attributions gratuites d’actions	80
Extension aux non-résidents des prélèvements sociaux sur des revenus immobiliers de source française	50
Abaissement du plafond au-delà duquel les indemnités de rupture sont assujetties, dès le premier euro, à la CSG, la CRDS et aux cotisations sociales	10

Source : évaluations préalables du projet de loi de finances rectificatives pour 2012 - rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale

Le dynamisme des produits du régime général en 2012 contraste avec **l’évolution relativement modérée des charges nettes, dont le taux de croissance s’est établi à 2,9 %**, proche de ceux constatés au cours des deux exercices précédents.

Evolution des dépenses nettes du régime général

(en pourcentage)

	2010	2011	2012
Dépenses du régime général	3	2,8	2,9

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

¹ Initialement opérée par l’article 2 de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012 instituant la TVA sociale afin de compenser la part du transfert des cotisations patronales non couverte par la majoration du taux normal de TVA, cette augmentation a été maintenue par le Gouvernement en dépit de la suppression du dispositif initial par la loi de finances rectificative du 16 août 2012.

Ce résultat est largement lié à la progression modérée des dépenses d'assurance maladie et d'assurance vieillesse, qui représentent respectivement 47 % et 33 % des dépenses totales du régime général.

Pour la troisième année consécutive, les dépenses du champ de l'Objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam) ont en effet été inférieures à l'objectif fixé en 2012. Selon le constat issu des comptes des régimes, elles se sont élevées à 170,3 milliards d'euros, soit 870 millions de moins que l'objectif fixé par la loi de financement pour 2012 et 520 millions de moins que l'estimation des dépenses retenue pour la construction de l'Ondam 2013. La croissance des dépenses a été de 2,4 % en 2012 à périmètre constant, en ralentissement par rapport aux années précédentes (2,6 % en 2010 et 2,7 % en 2011).

L'écart à l'objectif d'ensemble est presque intégralement imputable aux soins de ville (- 830 millions d'euros par rapport à l'objectif initial, - 480 millions d'euros par rapport à l'estimation de l'automne 2012).

L'évolution des prestations de retraite du régime général a quant à elle bénéficié de l'effet de la réforme des retraites de 2010. Le relèvement de l'âge légal à 60 ans et 9 mois pour la génération 1952 (accélééré par la LFSS pour 2012) a réduit de 188 000 le nombre des départs et limité la progression des prestations versées qui s'établit à 3,9 % en 2012, taux de progression moins élevé qu'en 2010 et 2011 et nettement inférieur à la tendance moyenne des années 2005-2008 (environ 6 % par an).

3. Des évolutions différenciées entre branches

La diminution du déficit des comptes sociaux en 2012 concerne, cela mérite d'être souligné, l'ensemble des branches du régime général.

Evolution des soldes des branches du régime général

(en milliards d'euros)

	2010	2011	LFSS 2012	Réalisé 2012
Maladie	- 11,6	- 8,6	- 5,9	- 5,9
AT/MP	- 0,7	- 0,2	0	- 0,2
Vieillesse	- 8,9	- 6	- 5,9	- 4,8
Famille	- 2,7	- 2,6	- 2	- 2,5

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

La réduction du déficit s'est toutefois essentiellement partagée entre les branches maladie (pour 2,7 milliards d'euros) et retraite (pour 1,2 milliard d'euros) qui ont été les principales bénéficiaires des apports de recettes.

Le déficit de la branche famille est resté pratiquement stable d'une année sur l'autre à 2,5 milliards d'euros. La majoration de 25 % du montant de l'allocation de rentrée scolaire (ARS) accordée sous condition de ressources aux 5 millions de ménages ayant à charge des enfants âgés de six à seize ans, a toutefois entraîné un écart justifié avec les objectifs de la loi de financement¹.

La meilleure conjoncture de 2011 avait permis une réduction du déficit du Fonds de solidarité vieillesse de 700 millions d'euros. Celui-ci s'est toutefois dégradé en 2012 pour revenir à son niveau de 2010, en raison notamment de la forte augmentation de ses prises en charge de cotisations au titre du chômage et d'une réduction de ses recettes de C3S.

Evolution du solde du FSV

(en milliards d'euros)

	2010	2011	LFSS 2012	Réalisé 2012
FSV	- 4,1	-3,4	- 4,1	- 4,1

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

B. UNE STABILISATION DES COMPTES EN 2013

Si l'action déterminée du Gouvernement durant l'été a contribué à l'amélioration sensible des déficits cumulés du régime général et du FSV en 2012, l'année 2013 devrait se traduire par la stabilisation des comptes sociaux.

Pénalisés par une croissance nulle et par une nouvelle diminution de la progression de la masse salariale (1,3 % contre 2,3 % retenus dans le cadre des hypothèses préparatoires au PLFSS), les comptes du régime général et du FSV devraient afficher un déficit de 17,3 milliards d'euros en fin d'exercice, soit une réduction de 200 millions d'euros par rapport à 2012.

1. Une stabilisation des déficits

Selon les prévisions établies par la Commission des comptes de la sécurité sociale, l'année 2013 devrait être marquée par la stabilisation du déficit d'ensemble du régime général et du FSV à hauteur de 17,3 milliards d'euros.

¹ Le coût de cette mesure est estimé à 360 millions d'euros pour la Cnaf.

Le solde du régime général se dégraderait d'un milliard d'euros en 2013 pour atteindre 14,3 milliards d'euros. A l'inverse, le solde du FSV, bénéficiant d'un rebond de ses recettes et d'un ralentissement de ses charges, s'améliorerait de 1,1 milliard d'euros sur l'année, pour s'établir à 3 milliards d'euros de déficit.

S'ils devaient se confirmer dans les mois à venir, ces chiffres s'écarteraient sensiblement des prévisions réalisées dans le cadre de la loi de financement pour 2013 (tableau ci-dessous).

Evolution des soldes du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	2012	LFSS 2013	CCSS ¹ 2013
Solde du régime général	- 13,3	- 11,4	- 14,3
FSV	- 4,1	- 2,5	- 3
Soldes du régime général et du FSV	- 17,4	13,9	- 17,3

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

2. Une situation liée à la dégradation de la conjoncture économique

L'écart entre les prévisions établies par la Commission des comptes et les montants votés dans le cadre de la dernière loi de financement s'explique essentiellement par une dégradation de la conjoncture économique plus prononcée que prévue.

Face à cette situation, le Gouvernement a d'ailleurs, à l'occasion de la transmission du programme de stabilité de la France 2013-2017 à la commission européenne en avril dernier, procédé à l'actualisation des différentes hypothèses macro-économiques conditionnant l'évolution des comptes sociaux.

Fixé à 0,8 % à l'automne dernier dans le cadre des travaux préparatoires à la loi de finances et à la loi de financement, le taux de croissance du PIB en volume pour 2013 a ainsi été ramené à 0,1 %. Cette révision pourrait toutefois s'avérer insuffisante au moment où l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) vient d'aligner sa prévision de croissance pour l'année en cours sur celle de la commission européenne, à savoir - 0,1 %.

L'hypothèse d'évolution de la masse salariale, initialement fixée à 2,3 %, a quant à elle été révisée dans les mêmes circonstances à 1,3 %.

¹ CCSS : Commission des comptes de la sécurité sociale

Hypothèses de croissance et d'évolution de la masse salariale 2013

(en pourcentage)

	LFSS 2013	Programme de stabilité 2013	Ecart
Croissance du PIB en volume (%)	0,8	0,1	0,7
Evolution de la masse salariale (%)	2,3	1,3	1

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

La sensibilité des résultats du régime général aux variations du taux de croissance de la masse salariale du secteur privé, précisée dans le tableau ci-dessous, permet de constater que l'actualisation de cette dernière variable explique près des deux tiers de l'écart de 2,9 milliards existant entre les prévisions établies par la commission des comptes et les objectifs votés dans le cadre de la loi de financement pour 2013.

Impact d'un point supplémentaire de taux de croissance de la masse salariale sur les branches du régime général

(en millions d'euros)

	Cnam Maladie	Cnam AT-MP	Cnaf	Cnav	Total Régime général
Impact d'un point supplémentaire de taux de croissance de la masse salariale du secteur privé	910	100	300	680	1990

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

En dépit de la faible progression de la masse salariale et d'une dynamique spontanée des assiettes négative, la **hausse des produits du régime général devrait s'établir à 3 % en 2013**, tirée par les 8,5 milliards de recettes supplémentaires issus de l'effet en année pleine des mesures votées lors du collectif d'août 2012 et de l'entrée en vigueur des dispositions votées dans le cadre de la loi de financement pour 2013.

L'année en cours devrait en effet bénéficier en premier lieu de recettes issues de l'application en année pleine des dispositions prises dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012 et en particulier :

- de la modification du dispositif d'exonération de cotisations salariales appliquées aux heures supplémentaires pour 1,9 milliard d'euros ;
- de la hausse du forfait social à 20 % pour 1,6 milliard d'euros ;
- de l'augmentation de 13,5 % à 15,5 % du taux global des prélèvements sociaux sur les revenus du capital pour 1,7 milliard d'euros ;
- de la hausse de 0,2 point du taux de cotisation de la branche vieillesse pour 700 millions d'euros.

Elle devrait également bénéficier des produits supplémentaires tirés des différentes mesures de recettes adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale du 17 décembre 2012 rassemblés dans le tableau ci-dessous.

Impact des principales mesures de recettes de la LFSS 2013 sur les produits du régime général et du FSV

(en millions d'euros)

Clarification de l'assiette et de la création d'une tranche supplémentaire de la taxe sur les salaires	500
Création d'une contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie sur les pensions de retraite au taux de 0,15 %	450
Augmentation des droits sur les bières	400
Suppression de l'assiette forfaitaire de cotisation permettant aux particuliers employeurs de cotiser sur une assiette inférieure au salaire réel	340
Assujettissement des indemnités de rupture conventionnelle au forfait social	330
Revalorisation des taux de cotisation AT-MP	200
Alignement des structures de fiscalité des différentes formes de tabac	150
Elargissement de la couverture sociale des élus	140
Modification du régime social des <i>carried interests</i>	80
Simplification de la fiscalité des produits de santé	10

Source : Annexe 10 du PLFSS pour 2013 - Rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale

Le ralentissement de la progression des produits affectés au régime général et du FSV devrait s'accompagner en 2013 d'une **hausse de 3,4 % des dépenses** selon la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Cette tendance correspond en premier lieu à l'augmentation de 4,2 % des prestations retraite. Cette hausse traduit un double phénomène : un pic de départs (715 000 au total soit 24 % de plus qu'en 2012) lié à la montée en charge de la réforme de 2010 auquel s'ajoute un important volume de retraites anticipées (138 000 au total soit 37,5 % de plus qu'en 2012) provoqué par l'assouplissement des conditions d'accès au dispositif prévu par le décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

Elle est ensuite liée à la progression de 3 % des dépenses maladie reposant essentiellement sur des facteurs épidémiologiques, en particulier l'accélération des remboursements du régime général sur les quatre premiers mois de 2012 en partie imputable à la grille saisonnière du début d'année.

3. La progression des déficits des branches maladie et famille

La dégradation du solde du régime général pour 2013 traduirait une évolution contrastée des branches maladie et famille d'une part et de la branche vieillesse d'autre part.

Evolution des soldes des branches du régime général

(en milliards d'euros)

	2012	LFSS 2013	CCSS 2013	Ecart potentiel
Maladie	- 5,9	- 5,1	- 7,9	2,8
AT/MP	- 0,2	0,3	0,3	0
Vieillesse	- 4,8	- 4	- 3,5	- 0,5
Famille	- 2,5	- 2,5	- 3,2	0,7

Source : rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2013

C'est principalement l'évolution du solde de la branche maladie qui pèserait sur les comptes du régime général en 2013. Contre toute attente, le déficit de la branche progresserait en effet de 2 milliards d'euros pour s'établir à 7,9 milliards d'euros.

Cette situation s'expliquerait par le faible dynamisme des ressources de la Cnam, en particulier la faible progression des recettes nettes de CSG. Alors que ces dernières représentent 35 % des produits de la caisse, la commission des comptes estime que leur hausse devrait se limiter à 0,4 % contre 4 % en 2012 du fait du mécanisme de répartition de cette contribution, qui amplifie en 2013 l'impact pour la Cnam de la dégradation du contexte économique, et à la contraction de l'assiette des revenus du capital.

Le solde de la Cnaf se dégraderait quant à lui de 700 millions d'euros. En dépit d'une moindre progression des prestations sociales (+ 2,6 %) par rapport à 2012 (3,2 %), les comptes de la branche seraient fortement pénalisés par le ralentissement marqué des produits nets, en particulier la faible augmentation de la CSG assise sur les revenus d'activité (+ 1,1 %), la baisse des cotisations des non-salariés (- 2,7 %) et la forte baisse de la CSG assise sur les revenus du capital (- 6 %).

A contrario, les comptes de la Cnav s'amélioreraient de 500 millions d'euros en 2013 grâce à la progression soutenue des recettes de la branche. La hausse des taux de cotisation de 0,2 point dans le cadre du financement de la retraite anticipée et la suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires rapporteraient 2,5 milliards de recettes supplémentaires en année pleine. Parallèlement, la Cnav bénéficierait des produits liés à l'affectation d'une fraction du forfait social et à la majoration du taux de prélèvement social sur les revenus du capital pour un total de 2,6 milliards de recettes complémentaires. L'ensemble de ces recettes compenserait largement le ralentissement de l'effet négatif de la dégradation de la masse salariale plafonnée.

C. DES PERSPECTIVES PRÉOCCUPANTES

Au total, près de 13 milliards d'euros de recettes nouvelles auront été votés au cours des deux dernières années pour une réduction effective des déficits du régime général et du FSV de 3,6 milliards d'euros !

Votre rapporteur estime que ces mesures de recettes étaient nécessaires pour rompre avec la dérive des comptes sociaux constatée entre 2009 et 2011. Il tient à rappeler qu'en leur absence le déficit avoisinerait cette année les 26 milliards d'euros ...

Les prévisions à moyen terme réalisées par la Cour des comptes à l'occasion de la publication de son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques viennent toutefois souligner le caractère tendanciel de la dégradation des comptes des régimes sociaux.

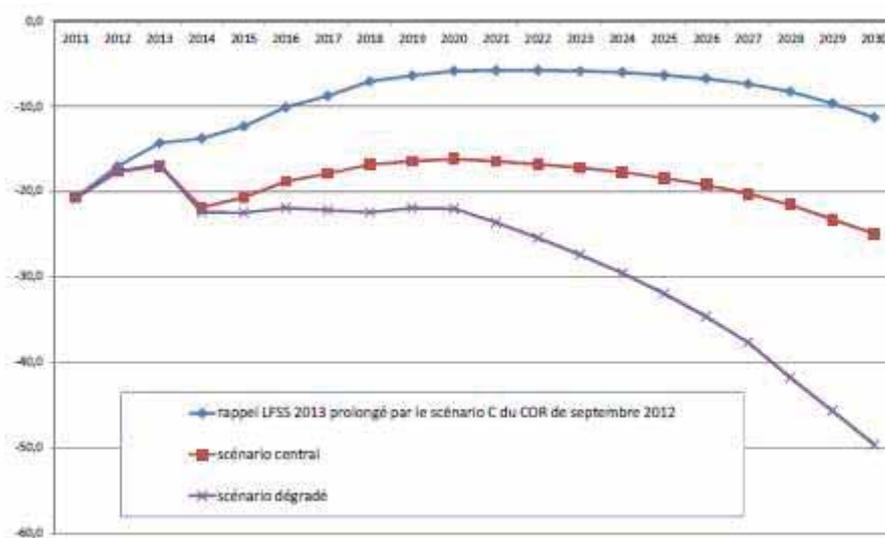
Compte tenu des risques pesant sur l'évolution de la masse salariale et des taux d'intérêt à long terme, ces perspectives préoccupantes en termes de déficit et de dette viennent conforter le choix du Gouvernement d'accomplir dès l'automne les réformes structurelles susceptibles de restaurer la crédibilité de nos finances sociales.

1. Un solde global appelé à se dégrader à législation constante

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques publié le 26 juin dernier, la Cour des comptes s'est attachée à établir les perspectives de moyen terme des soldes du régime général et du FSV.

Calculées en fonction de la législation et de la réglementation en vigueur en juin 2013, ces projections sont extrêmement préoccupantes : quelles que soient les hypothèses de calcul retenues, les soldes cumulés du régime général et du FSV seraient constamment déficitaires d'ici 2030 (graphique ci-après) :

Evolution des soldes du régime général et du FSV sous différentes hypothèses économiques



Source : Cour des comptes - Rapport sur la situation
et les perspectives des finances publiques, juin 2013

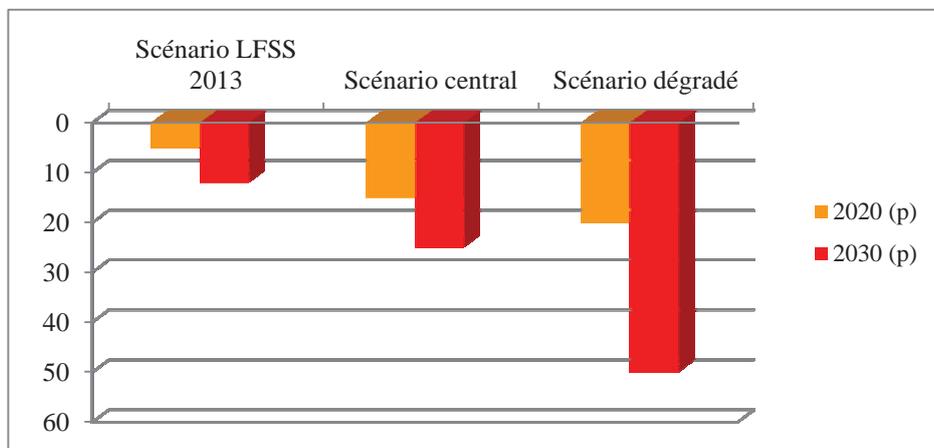
Selon le premier scénario, qui reprend les hypothèses économiques retenues par la loi de financement pour 2013 en les prolongeant jusqu'en 2030 par celles utilisées dans le cadre du scénario C du Conseil d'orientation des retraites, le déficit cumulé se réduirait jusqu'en 2020 (- 5 milliards d'euros) avant d'augmenter sous l'effet de la dégradation des résultats de la branche retraite pour atteindre **12 milliards d'euros en 2030**.

Au terme du second scénario, appelé scénario « central », qui tient compte de la révision des hypothèses macro-économiques réalisée en avril dernier à l'occasion de la présentation du programme de stabilité 2013-2017, les déficits s'établiraient à plus de 15 milliards d'euros en 2020 pour atteindre près de **25 milliards en 2030**.

Le dernier scénario, qualifié de scénario « dégradé », qui prend en compte une progression de la masse salariale plafonnée à 3,7 % entre 2015 et 2017 puis limitée à 3,25 % jusqu'en 2030, conclut à la persistance d'un déficit annuel supérieur à 20 milliards d'euros sur l'ensemble de la période, atteignant près de **50 milliards d'euros en 2030**.

Evolution des soldes du régime général et du FSV sous différentes hypothèses économiques

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2013.

Si ces prévisions doivent être considérées avec précaution, elles ont le mérite de mettre en évidence les conséquences potentielles de la dégradation du contexte économique sur l'évolution tendancielle des comptes du régime général.

Votre rapporteur tient à faire remarquer qu'elles sont d'autant plus inquiétantes qu'une partie des hypothèses utilisées pour leur élaboration peut être considérée comme optimiste au regard des résultats obtenus au cours des dernières années.

Le taux de chômage utilisé (7 %) ne correspond ainsi ni à la moyenne observée au cours des vingt dernières années ni à la tendance envisagée pour les mois à venir. De même, les choix réalisés en matière d'évolution de la masse salariale (entre 3,25 % et 4 %), principal déterminant des ressources du régime général, s'écartent sensiblement de la progression moyenne constatée au cours des cinq dernières années, à savoir 1,5 % (2,2 % si l'on écarte l'année 2010 qui peut être considérée comme exceptionnelle).

Ces prévisions confortent en tous cas le choix du Gouvernement de mettre en œuvre dès l'automne, après en avoir défini les contours avec les partenaires sociaux, les nécessaires réformes de la branche famille – en déséquilibre depuis dix ans – et de la branche vieillesse – dont le solde est appelé à peser lourdement sur les comptes du régime général dans les prochaines années.

2. Une dégradation inquiétante des comptes de la branche vieillesse

Au niveau des différentes branches du régime général, les prévisions de la Cour mettent en évidence l'amélioration progressive du solde de la branche famille, la stagnation de celui de la branche maladie à un niveau de déficit élevé et la dégradation régulière de celui de la branche vieillesse (agrégé à celui du FSV).

Confirmant les prévisions réalisées il y a quelques mois par le Haut Conseil de la famille, la Cour souligne que le solde de la **branche famille** - compte non tenu des mesures nouvelles annoncées le 3 juin dernier - devrait s'améliorer progressivement au cours des prochaines années pour atteindre l'équilibre à partir de 2022, soit trois ans après les prévisions du Haut Conseil de la famille, ce délai supplémentaire résultant de la révision des hypothèses économiques de moyen terme à l'occasion de la transmission du programme de stabilité ainsi que de l'hypothèse d'une évolution des ressources à long terme moins dynamique que le PIB.

Dans la variante macro-économique « dégradée », l'horizon du rééquilibrage de la branche reculerait d'au moins quatre ans, et pourrait même être repoussé au-delà de 2030 selon l'ampleur des effets d'une dégradation des conditions économiques sur le volume des prestations.

La Cour souligne toutefois que la tendance mécanique à l'amélioration des soldes de la branche famille liée à la progression modérée des barèmes de prestations par rapport à celle des revenus, repose sur l'hypothèse que les pouvoirs publics laisseraient diminuer régulièrement le nombre des bénéficiaires des prestations liées aux ressources sans compenser partiellement cet effet ou recycler une partie des économies sur des dépenses nouvelles au sein de la branche.

S'agissant de la **branche maladie**, la Cour évalue à 5 milliards d'euros le montant du déficit annuel sur l'ensemble de la période 2018-2030 dans l'hypothèse d'une progression de l'Ondam maintenue à + 2,5 % par an.

Pour ramener sans mesures de recettes la branche à l'équilibre dès 2020 et le maintenir sur la décennie suivante, la Cour estime que la progression annuelle de l'Ondam devrait être fixée à + 2,2 % sur la période 2014-2030.

Votre rapporteur rappelle que le taux de progression de l'Ondam prévu pour les années à venir par l'annexe B de la loi de financement pour 2013 est supérieur à celui recommandé par la Cour : il s'établit à 2,6 % en 2014 puis à 2,5 % de 2014 à 2017.

La Cour insiste enfin sur l'ampleur du déficit prévisible de la **branche vieillesse** (Cnav et FSV) en 2030 qui pourrait atteindre 22 milliards d'euros dans le cadre du scénario central et 33 milliards d'euros dans le cadre de la variante dégradée.

Elle estime qu'afin de parvenir à l'équilibre du solde de la Cnav à horizon 2030 dans le cadre du scénario central, « *il faudrait une augmentation d'au moins 0,15 point de cotisation par an si tout l'effort était porté sur les actifs, en sus des augmentations de cotisations déjà programmées, ou une moindre indexation des pensions d'environ un point par an (par rapport à l'indexation actuelle sur l'inflation), si tout l'effort était porté par les retraités.* »

3. Des déficits bientôt insoutenables

Dans l'attente d'un retour éventuel à l'équilibre des comptes sociaux, la question des modalités de financement des déficits et de la dette du régime général et du FSV reste d'actualité.

A court terme, la principale interrogation qui pèse en ce domaine concerne le financement des déficits des branches maladie et famille, estimés à 19,5 milliards d'euros pour les seules années 2012 et 2013.

Alors que l'article 9 de la loi de financement pour 2011 a programmé - et couvert par l'octroi de ressources nouvelles - la reprise annuelle par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) des déficits de la branche vieillesse et du FSV jusqu'en 2018, ceux de la branche maladie et famille postérieurs à 2011 n'ont fait l'objet d'aucune disposition législative spécifique et sont par conséquent financés en trésorerie par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos).

Pour l'heure, cette situation est d'autant moins préjudiciable que l'Acos bénéficie du niveau exceptionnellement bas des taux d'intérêt dont elle tire parti en faisant une place importante aux instruments de marché dans sa structure de financement. Toutefois, cette pratique ne pourra pas être prolongée indéfiniment : l'accumulation d'importants déficits et le risque d'un retournement des taux nécessitent, selon votre rapporteur, de prévoir une nouvelle mesure de transfert vers la caisse d'amortissement dès 2014.

A l'horizon 2030, l'accumulation des déficits mise en perspective par les projections de la Cour des comptes pose des questions bien plus essentielles encore.

A défaut de mesures correctrices, la Cour estime que le montant des déficits accumulés entre 2012 et 2030 selon le scénario central pourrait atteindre plus de 360 milliards d'euros dont 110 milliards au titre de la branche maladie et 240 milliards au titre de la branche vieillesse (52,5 milliards étant toutefois transférés à la Cades en vertu des dispositions de l'article 9 de la loi de financement pour 2011).

La Cour observe que pour ne pas avoir à prolonger la durée de vie de la Cades au-delà de 2025, laps de temps prévu pour amortir la totalité des déficits cumulés du régime général et du FSV au 31 décembre 2010, des

déficits 2011 de la branche famille et maladie ainsi que le total des déficits enregistrés par la branche vieillesse et le FSV entre 2011 et 2018, l'effort de rééquilibrage nécessaire s'élèverait à 4,5 milliards de recettes ou d'économies supplémentaires à trouver chaque année de 2014 à 2017.

Elle ajoute surtout qu'un maintien des conditions économiques défavorables illustrées par le scénario « dégradé » *« ne permettait pas, avec ces seules mesures, d'espérer une résorption totale de la dette à l'horizon 2025. Celle-ci pourrait tout au plus être divisée par deux à l'horizon 2027 avant de progresser à nouveau (...)»*.

« Seul l'apport de ressources nouvelles à la Cades permettrait alors à cette dernière de reprendre et d'amortir au plus tard en 2025 les déficits accumulés à court terme par les branches maladie et famille tandis que la résorption à long terme des déficits eux-mêmes supposerait des infléchissements durables de l'évolution des dépenses maladie et des dépenses de pensions ».

Il s'agit bien là du défi que se propose de relever le Gouvernement dès la rentrée prochaine par le biais du dépôt d'un projet de loi proposant une réforme des retraites associant volonté d'un retour à l'équilibre financier et nécessité de justice.

II. DES RÉFORMES STRUCTURELLES DESTINÉES À INFLÉCHIR DURABLEMENT LA TRAJECTOIRE DES COMPTES SOCIAUX

Les prévisions à moyen terme réalisées par la Cour des comptes soulignent la nécessité d'infléchir dans les meilleurs délais la trajectoire des comptes sociaux afin de garantir la pérennité de notre système de sécurité sociale.

Afin de répondre à ce défi, le Gouvernement s'est engagé dans la voie des réformes, conformément à la feuille de route déterminée à l'issue de la première conférence sociale de juillet 2012. Dès cet automne, les branches famille et retraite seront ainsi réformées afin de recouvrer de salutaires marges de manœuvre financières.

Au-delà de ces mesures, votre rapporteur insiste à nouveau sur la nécessité de repenser l'ensemble des modalités du financement de la protection sociale. Il s'agit certes d'un exercice périlleux compte tenu de la complexité et de l'enchevêtrement des dispositifs de financement existants. Mais il paraît nécessaire tant les conditions de retour à l'équilibre des régimes de protection sociale paraissent liées à la clarification de leur financement et à la diversification de leurs ressources.

A. UNE RÉFORME PRAGMATIQUE DE LA POLITIQUE FAMILIALE

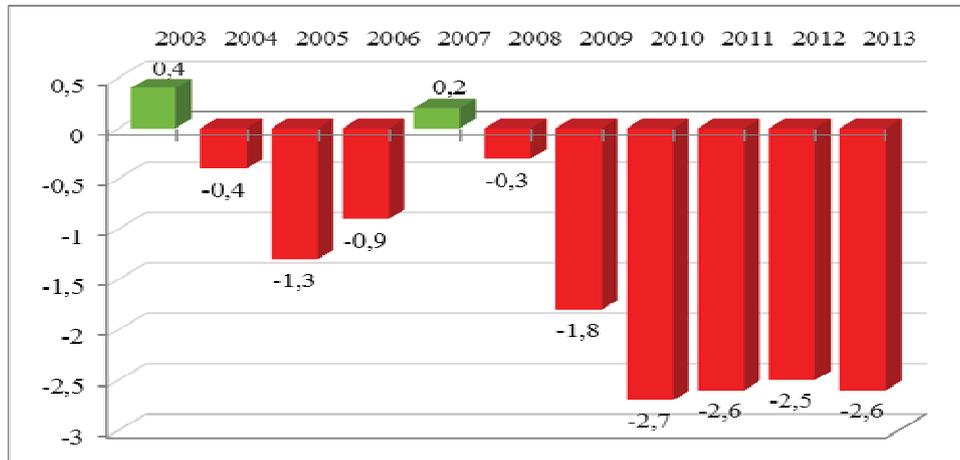
Le 3 juin dernier, par la voix du Premier ministre, le Gouvernement annonçait un plan de rénovation de la politique familiale destiné à accroître le caractère redistributif des prestations versées et à accélérer le retour à l'équilibre d'une branche dont les déficits peinent à se résorber.

1. Une situation financière fragilisée

Les données retraçant l'évolution du solde de la branche famille depuis 2003 mettent en évidence l'importante et régulière dégradation des comptes de la Cnaf. Le tableau ci-après permet de constater qu'au cours des dix dernières années, la branche n'aura connu que deux exercices excédentaires et cumulé plus de 12 milliards d'euros de déficit. Le déficit moyen constaté sur les cinq dernières années atteint ainsi plus de 2,4 milliards d'euros.

Situation financière de la branche famille 2003-2013

(en milliards d'euros)



Source : Annexe B du projet de loi de financement pour 2013

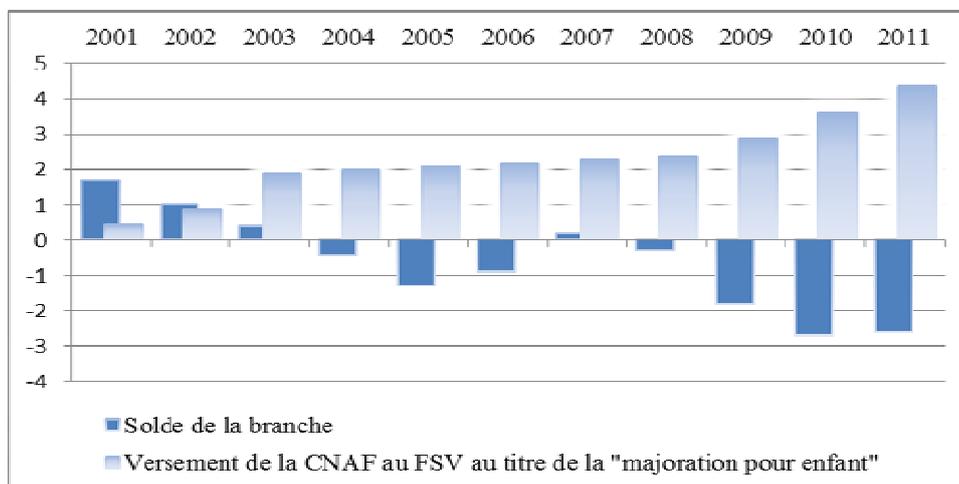
L'interprétation de ces chiffres doit toutefois se faire avec prudence. Ceux-ci traduisent certes une dégradation des comptes de la branche liée au financement de nouvelles mesures telles que la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) depuis 2004 ou la succession des « plans crèche » élaborés par les gouvernements successifs.

Mais ils reflètent également la prise en charge progressive par la Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) du coût de mesures jusqu'alors financées par d'autres organismes concourant au financement du régime général parmi lesquelles la majoration de pension attribuée aux assurés ayant eu ou élevé au moins trois enfants.

Pour mémoire, le montant des transferts de la Cnaf au FSV au titre de cette prise en charge pour le compte du régime général, des régimes alignés et des exploitants agricoles est ainsi passé de 437 millions d'euros en 2001 (15 % des dépenses liées à la majoration pour enfant) à 4,3 milliards d'euros en 2011, date depuis laquelle la caisse prend en charge l'intégralité de cette majoration. Au total, près de 25,5 milliards d'euros auront été prélevés sur les ressources de la branche afin de financer des prestations prises en charges par le FSV depuis 1994.

Evolution comparée du solde de la branche famille et du versement de la Cnaf au FSV au titre de la majoration pour enfant

(en milliards d'euros)

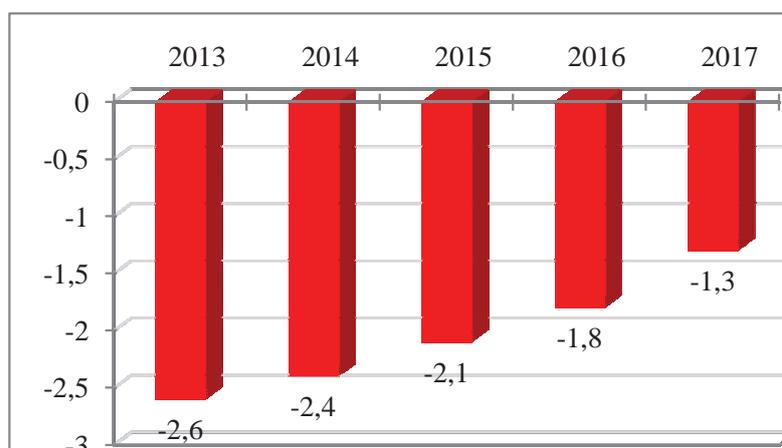


Sources : rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale - Commission des affaires sociales du Sénat.

Les projections réalisées jusqu'en 2017 dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 laissent par ailleurs entrevoir des perspectives financières marquées par une succession ininterrompue de déficits – pour un montant cumulé de 10,2 milliards d'euros.

Evolution du solde de la branche famille

(en milliards d'euros)



Source : PLFSS pour 2013

Ces prévisions ont été réactualisées début juin par la Commission des comptes de la sécurité sociale. Selon ces travaux, la diminution des recettes liée à la forte dégradation du marché de l'emploi entraînerait pour l'année 2013 une dégradation du solde de la branche plus élevée que prévue. A réglementation constante, le déficit s'accroîtrait en effet de 700 millions d'euros par rapport à la prévision établie dans le cadre du PLFSS 2013 pour s'élever à 3,2 milliards d'euros.

Ecart entre les prévisions du PLFSS et de la commission des comptes

(en milliards d'euros)

	2012 (p)	2013 (p)
Prévision PLFSS 2013 (octobre 2012)	2,5	2,6
Prévisions Commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2013)	2,5	3,2
Ecart	0	- 0,6

Source : PLFSS pour 2013 - rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale

Le fort ralentissement des recettes lié à la dégradation de la conjoncture s'ajoute aux conséquences financières de l'attribution, au cours des dernières années, de ressources peu dynamiques destinées à compenser la perte des 0,28 point de CSG attribués à la Cades en 2011.

Pour mémoire, les recettes issues du prélèvement au fil de l'eau de la CSG sur les contrats d'assurance-vie multisupport, communément appelé préciput assurance-vie, devrait ainsi diminuer de près de 200 millions d'euros tous les ans jusqu'en 2020, date à laquelle cette recette s'éteindra définitivement.

Evolution des recettes du préciput assurance-vie

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Préciput	1 446	1 264	1 084	904	723	541

Source : article 22 de la LFI pour 2011

Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier, la branche famille reçoit la totalité de la taxe sur les véhicules terrestres à moteur en lieu et place de l'essentiel des droits sur les tabacs, désormais attribués au financement de la branche maladie.

Ces décisions ont conduit la Cour des comptes à souligner le creusement du différentiel entre la recette de CSG perdue et les compensations attribuées. Selon elle, « les taxes affectées à la branche à titre de compensation ont un rendement plus faible que la CSG. Le taux moyen

d'évolution de la taxe sur les contrats d'assurance des véhicules terrestres à moteur est ainsi de 1,4 % par an avec une volatilité importante alors que la CSG sur les revenus d'activité a en moyenne évolué de 3,4 %. Le rendement de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance maladie n'est pas encore connu sur longue période. »

2. Une réforme équilibrée

Lors de la réunion du Haut Conseil de la famille (HCF) du 3 juin dernier, le Premier ministre a précisé les principales mesures envisagées dans le cadre de la « rénovation de la politique familiale ».

Largement inspirées par les conclusions du rapport établi par M. Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, elles devraient permettre de desserrer la contrainte financière pesant sur la branche en accentuant la contribution des ménages les plus aisés et le caractère redistributif des prestations versées.

Comme l'indique le tableau ci-dessous, les différentes **mesures d'économies** prévues par ce plan devraient représenter près de **1,3 milliard d'euros en 2014** et jusqu'à **1,9 milliard d'euros en 2016**.

Mesures d'économies du plan de rénovation de la politique familiale

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016
Baisse du plafond du QF	1	1	1
Division par deux de la Paje	0,1	0,2	0,2
Gel de la PAJE	0,1	0,1	0,2
Suppression majoration du CLCA	0,1	0,1	0,2
Suppression de la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire	-	0,2	0,3
Total	1,3	1,6	1,9

Sources : Gouvernement - Rapport Fragonard

La principale mesure proposée par le Gouvernement concerne la **diminution de 25 % du plafond du quotient familial**, qui passerait de 2 000 à 1 500 euros par demi-part pour les familles situées dans le haut de l'échelle des revenus. Préférée à la modulation des allocations familiales, cette diminution du plafond pourrait dégager entre 915 millions d'euros selon les données du rapport Fragonard et 1 milliard d'euros selon les chiffres annoncés par le Gouvernement.

Le plan prévoit par ailleurs de diviser par deux, pour les 280 000 ménages les plus aisés, le montant de l'allocation de base de la Paje - 184 euros par mois - versée chaque année sous condition de ressources aux

familles ayant la charge d'un enfant de moins de trois ans. Le montant de cette allocation sera par ailleurs gelé jusqu'à ce qu'il soit égal, à l'horizon 2016, à celui du complément familial, pour une économie totale de 200 millions d'euros.

Le Gouvernement propose également la suppression de la majoration du complément de libre choix d'activité (CLCA) pour une économie de 100 millions d'euros.

Le plan de rénovation supprime enfin, dès la rentrée 2014, la réduction d'impôt pour frais de scolarité dans le secondaire¹ – qui ne bénéficie par définition qu'aux familles imposables. Ne devrait donc demeurer que l'Allocation de rentrée scolaire (ARS) concernant les familles sous condition de ressources et dont le montant a été augmenté de 25 % pour la rentrée scolaire de septembre 2012.

Ces mesures d'économies ciblées sur les familles les plus favorisées se doublent, conformément à la volonté du Gouvernement de rééquilibrer l'ensemble des prestations, de **mesures de justice destinées aux familles les plus vulnérables** – les familles monoparentales et familles nombreuses – et à développer l'offre d'accueil pour les jeunes enfants. Leur impact financier est précisé dans le tableau ci-dessous.

Mesures nouvelles du plan de rénovation de la politique familiale

Majoration du complément familial	225 millions d'euros sur cinq ans
Revalorisation de l'allocation de soutien familial	320 millions d'euros sur cinq ans
Progression des crédits du Fnas	2 milliards d'euros sur cinq ans

Sources : Gouvernement - Rapport Fragonard

Le Gouvernement propose en premier lieu de majorer de 50 % le complément familial² à l'horizon 2018 pour les familles ayant plus de trois enfants âgés de trois à vingt et un ans vivant sous le seuil de pauvreté. Cette revalorisation de 90 euros par mois bénéficiera aux 385 000 familles de trois enfants disposant d'un revenu inférieur à 1 700 euros par mois.

Le plan propose ensuite de revaloriser de 25 %, toujours d'ici 2018, l'allocation de soutien familial qui complète le revenu disponible des 735 000 parents ne bénéficiant pas de pensions alimentaires ou recevant une pension de faible montant et élevant seuls leurs enfants de moins de vingt ans.

¹ 61 euros par enfant au collège et 153 euros par enfant au lycée.

² Il convient de rappeler que cette mesure, tout comme la revalorisation de l'allocation de soutien familial, avaient déjà été annoncées par le Premier ministre le 11 décembre 2012 lors de la conférence contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.

Il confirme enfin la progression de 7,5 % par an sur cinq ans des crédits du Fonds national d'action sociale (Fnas) envisagée dans le cadre de la loi de financement pour 2013. Le Fnas passera de 4,6 milliards à 6,5 milliards d'euros en 2017 afin de contribuer au financement :

- du développement, en partenariat avec les collectivités territoriales, de 275 000 nouvelles solutions d'accueil pour les enfants de moins de trois ans ;

- du doublement des moyens consacrés aux aides à la parentalité ;

- de la participation à la réforme des rythmes éducatifs et aux loisirs des enfants et des adolescents à hauteur de 250 millions d'euros supplémentaires par an.

3. Des modalités de mises en œuvre à surveiller

Votre rapporteur soutient fermement l'orientation prise par le Gouvernement en matière de réduction du déficit de la branche famille de la sécurité sociale.

Au moment où ce déficit est en passe de dépasser les 3 milliards d'euros pour la première fois depuis 1995, les mesures annoncées devraient permettre de dégager des économies suffisantes pour garantir la pérennité financière de la Cnaf et de la politique familiale qu'elle porte.

Avec 1,9 milliard de recettes supplémentaires d'ici 2016 dont 1,3 milliard dès l'an prochain (représentant près de 2,5 % des ressources de la branche), la branche pourrait retrouver le chemin de l'équilibre de manière anticipée et contribuer à rembourser les déficits accumulés au cours des dernières années.

Le choix de diminuer le plafond du quotient familial offre par ailleurs des avantages non négligeables sur le plan des principes comme sur celui de la gestion du dispositif. Il permet en effet :

- de ne pas remettre en cause l'universalité des allocations familiales ;
- de faire contribuer l'ensemble des familles les plus aisées – notamment les familles n'ayant qu'un enfant ;
- d'éviter de faire peser sur les CAF de nouvelles contraintes administratives.

Ce choix, qui implique une « rétrocession » des économies réalisées par le biais de la réduction du plafond du quotient familial au financement de la branche famille fera l'objet d'une attention particulière de votre rapporteur afin que la politique familiale bénéficie effectivement du surcroît de recettes initialement envisagé.

B. VERS UNE RÉFORME AMBITIEUSE DU SYSTÈME DE RETRAITE

Les conclusions rendues par la commission présidée par Yannick Moreau le 14 juin dernier ouvrent la voie aux ultimes concertations destinées à définir le cadre législatif de la prochaine réforme des retraites.

Trois ans après l'adoption du dernier texte de loi sur le sujet, cette réforme s'avère indispensable pour consolider, à court terme, un système de retraite appelé à faire face aux conséquences du baby-boom et garantir, à long terme, un équilibre financier menacé par l'allongement de l'espérance de vie.

1. Un système déséquilibré à court terme et insoutenable à long terme

Le projet de loi portant réforme des retraites déposé le 7 septembre 2010 sur le bureau de l'Assemblée nationale était censé, aux termes de son exposé des motifs, « *rééquilibrer et pérenniser le modèle français de retraite par répartition fondé sur la solidarité.* »

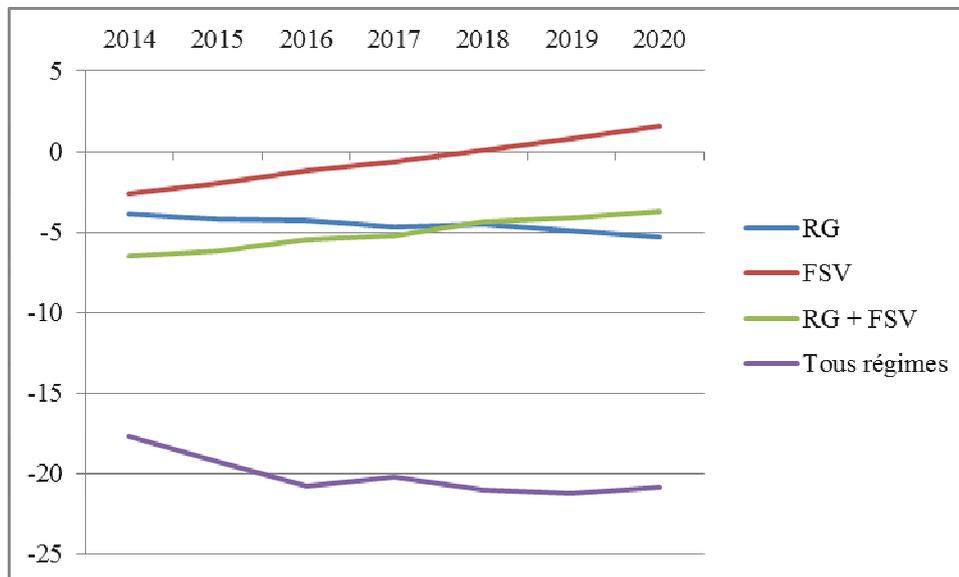
Moins de trois ans plus tard, force est de constater que ces objectifs n'ont pas été atteints : le modèle de retraite français demeure fragilisé par de profondes évolutions démographiques et par un environnement économique incertain.

A cet égard, l'ensemble des travaux publiés ces derniers mois sur le sujet s'accordent sur l'importance des besoins de financement auxquels s'apprête à faire face notre système de répartition.

A l'horizon 2020, les projections du Conseil d'orientation des retraites¹ (COR) mettent en évidence une lente mais régulière dégradation des soldes du régime général, toutefois compensée par une amélioration des résultats du FSV. Le solde de l'ensemble des régimes passerait quant à lui d'un déficit de 15 milliards d'euros en 2013 (équivalent à 0,8 point de PIB) à 20,2 milliards d'euros en 2017 (0,9 point de PIB) pour atteindre 21,3 milliards (0,9 point de PIB) en 2020.

¹ Onzième rapport du COR consacré aux perspectives des régimes à 2020, 2040 et 2060 adopté le 19 décembre 2012, complété lors de la séance plénière du 26 mars 2013.

Besoins de financement des régimes de retraite d'ici 2020



Source : COR

Ces prévisions initiales du COR doivent toutefois être actualisées en fonction de deux éléments de contexte intervenus depuis mars qui ramèneraient le besoin de financement à 0,8 point de PIB en 2020.

Il s'agit, d'une part, de la signature de l'accord national interprofessionnel du 13 mars qui conduit à réduire le besoin de 3,9 milliards d'euros en 2017 (4,2 milliards en 2020) grâce aux diverses mesures d'équilibrage¹ destinées à diviser de plus de moitié les déficits projetés des régimes Agirc-Arrco à échéance 2020.

Il s'agit, d'autre part, des nouvelles hypothèses économiques retenues par le Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme de stabilité 2013-2017 à la Commission européenne, conduisant à une dégradation de la trajectoire de l'ordre de 1,5 milliard d'euros en début de période et de 2 milliards d'euros en 2020.

¹ Il s'agit plus précisément de la hausse des taux de cotisation contractuels de 0,2 point, de la revalorisation des pensions limitée en 2013 à 0,5 % (Agirc) et 0,8 % (Arrco) puis à l'évolution de l'inflation moins un point en 2014 et 2015, de la fixation de la valeur d'achat du point suivant les règles de la valeur de service du point en 2014 et 2015.

Besoins de financement des régimes de retraite à l'horizon 2020

	2013	2017	2020
Prévisions COR tous régimes	- 15	- 20,2	- 20,9
<i>Impact de l'ANI</i>	-	+ 3,9	+4,2
<i>Impact des nouvelles hypothèses du pacte de stabilité</i>	-	- 1,5	- 2
Prévisions actualisées	- 15	- 17,8	- 18,7

Sources : COR - Rapport Moreau, juin 2013

A l'horizon 2030, les prévisions actualisées réalisées par la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publique mettent quant à elles en évidence le caractère non soutenable des déficits cumulés des différents régimes de retraite.

En retenant le scénario C du COR, qui correspond à l'évolution historique de la masse salariale (+ 3,5 % par an), la Cour évalue que « *la prise en compte des nouvelles hypothèses macro-économiques du programme de stabilité pour les années 2013-2017 aboutit à un solde déficitaire du système de retraite atteignant - 1,6 % du PIB en 2030. (...) Une croissance moindre de 0,25 point par an de la masse salariale conduirait à un déficit de - 2,3 % du PIB à ce même horizon.* »

Une analyse par régime souligne par ailleurs la dégradation des soldes de chacun d'entre eux à l'horizon 2030. A cette échéance, les besoins de financement du système de retraite se concentreraient sur le régime général (36 %), les régimes complémentaires Agirc-Arrco (28 %) et les régimes des fonctionnaires et agents publics (34 %).

2. Des modalités de réforme qui restent à arrêter

Les perspectives issues des travaux du Conseil d'orientation des retraites et de la Cour des comptes mettent en lumière les risques liés au maintien de la réglementation en vigueur. En l'absence de mesures appropriées, notre système de retraite est appelé à connaître d'importants déficits susceptibles de limiter sa capacité à honorer ses engagements.

En attendant de connaître le détail des dispositions du projet de loi présenté par le Gouvernement en septembre prochain, votre rapporteur souscrit aux axes de réforme évoqués par le Premier ministre au sortir de la grande conférence sociale pour l'emploi des 20 et 21 juin derniers.

Ceux-ci reposent sur :

- la définition d'un cadre financier garantissant le financement des retraites à court terme ;

- la prise en compte des évolutions assurant la pérennité du système de retraite par répartition ;

- l'élaboration de mesures de justice prenant en compte certaines situations particulières (pénibilité, jeunes, femmes, polypensionnés...).

Après l'accord conclu entre les partenaires sociaux sur les régimes complémentaires Agirc-Arrco, il s'agit donc de franchir une nouvelle étape vers la maîtrise des déficits de la branche retraite.

C. DES PRINCIPES À RESPECTER CONCERNANT L'ÉVOLUTION DU MODE DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Au-delà des projets de réformes annoncés par le Gouvernement, votre rapporteur tient à nouveau à mettre l'accent sur la nécessité de repenser l'ensemble des modalités du financement de la protection sociale.

Cet exercice peut sans doute paraître délicat compte tenu de la complexité des dispositifs de financement existants. Il n'en demeure pas moins nécessaire tant les conditions de retour à l'équilibre des régimes de protection sociale paraissent liées à la clarification de leur financement et à la diversification de leurs ressources.

Dans cette perspective, votre rapporteur estime que les grands principes dégagés par le Haut Conseil du financement de la protection sociale¹ concernant l'évolution du mode de financement de cette dernière, pourraient inspirer le législateur à l'occasion des prochains débats parlementaires de l'automne.

Le Haut Conseil préconise ainsi **la définition de schémas de financement pérennes pour chacun des grands risques de la protection sociale**. Une telle démarche permettrait en effet de considérer les problèmes d'équité dans leur ensemble et de limiter les transferts de couvertures entre les régimes au gré de leurs besoins propres de financement, avec des incidences parfois mal prises en compte sur les droits des assurés.

¹ *Rapport d'étape du Haut Conseil du financement de la protection sociale, remis au Premier ministre le 7 juin 2013.*

Le Haut Conseil appelle également à la **prise en compte de la dynamique des diverses sources de financement**. Il s'agit de veiller à ce que les recettes complémentaires ou alternatives aux ressources transférées permettent d'accompagner la dynamique de moyen terme des risques auxquels elles sont affectées. Votre rapporteur tient à rappeler que, par le passé, des produits peu dynamiques ont en effet été substitués à des ressources en forte progression, à l'image du préciput assurance-vie¹ attribué à la Cnaf en lieu et place d'une part de CSG.

Le Haut Conseil appelle également de ses vœux une **affectation plus rationnelle des impôts et taxes affectés aux différents régimes ou aux différentes branches**.

Le Haut Conseil préconise enfin et surtout l'amélioration de la gouvernance des modes de financement de la protection sociale grâce à **la publication, dans une annexe au PLFSS, des données relatives aux dépenses et aux recettes de l'ensemble des régimes de protection sociale, y compris les régimes complémentaires de retraite et d'assurance chômage**.

Cette dernière innovation, que votre rapporteur avait appelée de ses vœux lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques 2013-2017, permettrait ainsi à la représentation nationale d'assurer un suivi global, rapproché et régulier des modes de financement de l'ensemble des dépenses de protection sociale par grands risques.

Alors que d'aucuns dénoncent régulièrement la complexité des modalités de financement de notre protection sociale et l'opacité de la tuyauterie imaginée pour en assurer la mise en œuvre, votre rapporteur considère que le respect de ces recommandations contribuerait à renforcer la lisibilité et, par conséquent, l'acceptabilité de notre système de protection sociale.

¹ *Le rendement du préciput assurance-vie diminue de 200 millions d'euros par an et devrait s'éteindre définitivement en 2020.*

TRAVAUX DE LA COMMISSION

Réunie le mercredi 26 juin 2013, sous la présidence de Mme Annie David, présidente, la commission entend M. Yves Daudigny, rapporteur général sur la situation des finances sociales, en vue du débat sur l'orientation des finances publiques.

M. Yves Daudigny, rapporteur général. – Je vous présente aujourd'hui les principaux éléments du rapport d'information que publiera cette année encore la commission en vue du débat d'orientation des finances publiques programmé le 4 juillet prochain.

Ce débat, qui permettra de préparer l'examen des deux textes financiers de l'automne, se déroulera dans un contexte économique marqué par la progression continue du chômage et par des perspectives de croissance incertaines. Je vous rappelle à cet égard que l'hypothèse de croissance de + 0,8 % sur laquelle ont été établis les PLF et PLFSS pour 2013 a dû être révisée à + 0,1 % dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017 transmis à la commission européenne fin avril. Au-delà de l'aspect anecdotique, cette hypothèse joue un rôle essentiel dans la définition du niveau de nos déficits, dans le respect de nos engagements européens et dans notre crédibilité internationale. Une révision à la baisse de 1 % des prévisions du PIB entraîne en effet mécaniquement une hausse de 0,5 point de la prévision de déficit public.

Dans ce contexte, le Gouvernement a pris les décisions nécessaires pour réduire les déficits qui pèsent sur nos budgets et nous privent de marges de manœuvre importantes. L'ajustement structurel, d'une ampleur sans précédent, a été amorcé par les textes financiers votés à l'été et à l'automne dernier. Malgré une croissance nulle, le déficit public a été ramené à 4,8 % du PIB en 2012 (après 5,3 % en 2011), au prix d'un ajustement structurel de 1,2 point de PIB. En 2013, l'effort structurel, porté à 1,9 point de PIB, permettrait d'atteindre un déficit public nominal de 3,7 % du PIB.

Jugeant que l'adoption de mesures supplémentaires pousserait la France en récession, le Gouvernement a ainsi convaincu ses partenaires européens de reconnaître les efforts déjà fournis et d'accepter de reporter à 2015 le retour du déficit sous la barre des 3 %. Il s'est néanmoins engagé à ramener le déficit public à 2,9 % du PIB en 2014 et à l'équilibre structurel en 2016.

Après avoir porté majoritairement sur les hausses de recettes, l'effort d'ajustement devrait désormais concerner la réduction des dépenses publiques. Le débat de jeudi prochain sera l'occasion d'aborder ce point et d'interroger le ministre des finances sur ses intentions en ce domaine.

Les administrations de sécurité sociale participeront bien entendu à cet effort sans précédent de maîtrise de la dépense publique. Ce choix correspond à la mise en œuvre d'un principe de bonne gestion, le principe d'équilibre des différentes branches qui composent le régime général étant inscrit dans le code de la sécurité sociale. Il répond également à un principe de justice intergénérationnelle. 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 leur niveau de protection sociale.

A cet égard, quelle est la situation des finances sociales en ce milieu d'année 2013 ?

Conformément à l'objectif de redressement des comptes sociaux fixé par le Gouvernement, les prévisions fixées en loi de financement pour 2012 ont été atteintes.

Le déficit d'ensemble des différentes branches du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est même repassé pour la première fois depuis 2008 sous les 20 milliards pour s'établir à 17,5 milliards d'euros. A lui seul, le solde des différentes branches du régime général s'est amélioré de plus de 4 milliards par rapport à 2011.

Ce déficit reste sans doute trop élevé. Mais il doit être comparé, dans un contexte économique pourtant moins favorable, au point bas historique atteint en 2010 – soit 28 milliards de déficits pour les comptes du régime général et du FSV.

Au niveau des dépenses, l'Ondam a ainsi été inférieur à l'objectif fixé en 2012. Selon le constat issu des comptes du régime général, les dépenses de l'assurance maladie se sont élevées à 170,3 milliards d'euros, soit 870 millions de moins que l'objectif fixé par la loi de financement pour 2012 et 520 millions de moins que l'estimation des dépenses de 2012 retenue à la dernière rentrée pour la construction de l'Ondam 2013.

Mais cette amélioration des comptes sociaux est surtout le fruit des nouvelles recettes votées dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2012. Les mesures de suppression des niches fiscales – recommandées par la Cour des comptes depuis juillet 2011 – et le relèvement des taxes sur le capital – déjà proposé par la majorité du Sénat dans le cadre du PLFSS pour 2012 – ont largement contribué à la croissance de 4,4 % des produits du régime général en dépit du ralentissement de leur croissance spontanée.

Le découvert de trésorerie de l'Acoss s'est quant à lui établi à plus de 16 milliards d'euros au 31 décembre 2012.

Je tiens à cet égard à vous rappeler que si la LFSS pour 2011 a programmé la reprise annuelle des déficits de la branche vieillesse et du FSV jusqu'en 2018, rien n'a à ce jour été prévu pour les déficits des branches maladie et famille du régime général à compter de 2012. Ces déficits, financés en trésorerie par l'Agence, contribuent donc à peser sur les résultats de l'Acoss et à dégrader les comptes du régime général.

Au regard des taux courts particulièrement attractifs dont bénéficient les organismes publics, la question du transfert des déficits de l'ensemble des branches à la Cades est sans doute moins stratégique qu'il y a quelques années. Mais je tiens néanmoins à rappeler la position de principe de la commission sur le sujet : dette et trésorerie ne doivent pas être confondues et il convient de s'interroger sans tarder sur les conditions prochaines d'un transfert à la Caisse d'amortissement de la totalité des déficits constatés.

Si l'année 2012 a été marquée par un recul considérable des déficits sociaux, l'année 2013 devrait se caractériser par leur stabilisation.

Pénalisé par une croissance quasi nulle et – surtout – par une progression de la masse salariale moins dynamique que prévue (1,3 % contre 2,3 % retenus dans le cadre du PLFSS), le déficit du régime général et du FSV devrait s'établir à 17,3 milliards d'euros en fin d'année soit une réduction de 200 millions d'euros par rapport à l'année passée.

En dépit de 5 milliards d'euros de recettes nouvelles, le solde du régime général devrait se dégrader d'un milliard en 2013 pour atteindre 14,3 milliards d'euros.

Tous postes confondus, les dépenses de l'Ondam pour l'année 2013 devraient pourtant être contenues. Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a ainsi considéré dans son avis du 31 mai dernier qu'une « prévision prudente prenant en compte tous les aléas négatifs conduit pour 2013 à un montant de dépenses inférieur de 200 millions d'euros à l'objectif ». Mais le très faible dynamisme des ressources de la Cnam, en particulier la faible progression des recettes nettes de CSG – qui représentent 35 % des produits de la caisse – devrait contribuer à aggraver le déficit de la branche de 2 milliards d'euros.

Le même paradoxe est perceptible pour les comptes de la Cnaf. En dépit du ralentissement des dépenses lié à l'évolution modérée de la prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), les comptes de la branche famille seraient pénalisés par la décélération des produits, reflétant l'impact du ralentissement de la masse salariale sur les recettes de cotisation et de CSG, qui représentent 83 % de son financement.

S'ils devaient se confirmer, ces chiffres s'écarteraient sensiblement des objectifs votés dans le cadre de la loi de financement pour 2013. Par rapport aux tableaux d'équilibre adoptés le 17 décembre 2012, le solde du régime général se dégraderait de près de trois milliards tandis que le déficit du FSV progresserait de 500 millions d'euros.

Les comptes du régime général semblent être une illustration du mythe de Sisyphe ! Malgré les recettes supplémentaires, malgré la maîtrise des dépenses, le déficit peine à diminuer, traduisant l'importance des variables exogènes telles que l'évolution de la masse salariale et l'existence de déficits structurels non corrigés au moment où la conjoncture économique était favorable.

Au total, près de 13 milliards d'euros de recettes nouvelles auront été votées entre septembre 2011 et septembre 2012 afin de rompre avec la dérive des comptes sociaux constatée entre 2009 et 2011, pour une réduction effective des déficits du régime général de 3 milliards d'euros !

Nous n'avons certes pas à regretter ce choix. En l'absence de mesures correctrices, le déficit avoisinerait cette année les 26 milliards d'euros et les perspectives financières seraient de nouveau catastrophiques.

L'écart entre les efforts réalisés – et les résultats obtenus – mettent néanmoins en évidence le chemin restant à parcourir pour atteindre l'équilibre des comptes sociaux.

Cet équilibre comptable n'est certes pas une fin en soi. En période de crise, notre système de protection doit bien évidemment jouer son rôle « d'amortisseur » social. C'est là l'un des piliers de notre « pacte républicain ». Mais comment pourrait-il continuer à le faire lorsque le niveau de ses déficits est tel qu'il remet en cause la soutenabilité des politiques qu'il porte ?

Afin de répondre à ce défi et de restaurer la crédibilité de nos comptes sociaux, le Gouvernement s'est engagé dans la voie des réformes, conformément à la feuille de route déterminée à l'issue de la première conférence sociale de juillet 2012.

S'inspirant des travaux menés par Bertrand Fragonard, président du Haut Conseil de la famille, le Premier ministre a ainsi annoncé le 3 juin dernier une série de mesures visant à rendre la politique familiale plus juste et mieux adaptée au besoin des familles d'aujourd'hui. Ces mesures permettront, en augmentant la contribution des ménages les plus aisés au financement de la politique familiale, de garantir des ressources supplémentaires aux familles les plus vulnérables – les familles mono parentales et les familles nombreuses – par le biais d'une hausse de 25 % de l'allocation de soutien familial et de 50 % du complément familial. Elles contribueront aussi à améliorer sensiblement les comptes d'une branche en déficit chronique depuis dix ans en dégagant 1,9 milliard de recettes supplémentaires d'ici 2016 dont 1,3 milliard dès l'an prochain.

Je tiens à préciser qu'en proposant une réduction du montant du plafond de l'avantage fiscal accordé au titre du quotient familial plutôt qu'une mise sous condition de ressources des allocations, la réforme envisagée me paraît opportune pour au moins trois raisons :

- elle confirme d'une part le principe d'universalité des prestations familiales auquel nous sommes toutes et tous attachés ;

- elle conforte d'autre part les acquis d'une politique familiale qui, de l'avis général, a jusqu'ici donné d'excellents résultats ;

- elle évite enfin de faire peser sur les Caf de nouvelles contraintes administratives susceptibles d'altérer une fois de plus leur fonctionnement.

S'agissant de l'autre grande réforme de l'automne, à savoir la réforme des retraites, les conclusions rendues par la commission présidée par Yannick Moreau ouvrent, à compter du 4 juillet prochain, la voie à une dernière phase de concertation avec les partenaires sociaux.

Si nul ne connaît aujourd'hui le détail des dispositions du projet de loi qui nous sera présenté en septembre, je tiens néanmoins à rappeler les trois piliers de la réforme évoqués par le premier ministre à l'issue de la conférence sociale. Le texte comprendra ainsi :

- des mesures garantissant le financement des retraites à court terme ;

- des évolutions garantissant la pérennité du système de retraite par répartition ;

- des mesures de justice visant à prendre en compte certaines situations particulières (pénibilité, jeunes, femmes, poly pensionnés...).

Après l'accord conclu entre les partenaires sociaux le 13 mars dernier sur les régimes complémentaires Agirc-Arrco, il s'agit d'une nouvelle étape vers la réduction des déficits de la branche retraite susceptibles de passer, tous régimes confondus, de 15 milliards en 2013 à plus de 20 milliards dès 2016.

Voici, mes chers collègues, les quelques dossiers qui nous attendent dans les mois à venir. Famille, retraites, auxquels je me permets d'ajouter la renégociation de la future convention d'assurance chômage programmée en fin d'année, seront au menu de nos discussions. Il s'agit de sujets sensibles sur lesquels nous allons pouvoir nous expliquer. Il s'agit d'enjeux essentiels sur lesquels nos concitoyens seront extrêmement vigilants. Il s'agit de thèmes structurants qui conditionneront grandement l'avenir de notre pays.

Je souhaiterais conclure mon propos en faisant état des travaux du Haut Conseil du financement de la protection sociale, au sein duquel j'ai l'honneur de vous représenter. Je me limiterai, dans la perspective de la discussion du prochain PLFSS, à vous indiquer les principes dégagés par le Haut Conseil susceptibles de guider l'évolution de la structure de financement des différents régimes.

Alors que nous dénonçons régulièrement la complexité des modalités de financement de notre protection sociale et l'opacité de la tuyauterie imaginée pour en assurer la mise en œuvre, ces recommandations, si elles étaient suivies, permettraient à chacun d'y voir plus clair.

Le Haut Conseil préconise ainsi la définition de schémas de financement pérennes pour chacun des grands risques de la protection sociale. Une telle démarche permettrait de considérer les problèmes d'équité dans leur ensemble et de limiter les transferts de couvertures entre les régimes au gré de leurs besoins propres de financement, avec des incidences parfois mal prises en compte sur les droits des assurés.

Le Haut Conseil appelle également à la prise en compte de la dynamique des diverses sources de financement. Il s'agit de veiller à ce que les recettes complémentaires ou alternatives aux ressources transférées permettent d'accompagner la dynamique de moyen terme des risques auxquels elles sont affectées. Par le passé, il nous est arrivé de substituer des produits peu dynamiques à des ressources en fortes progression. Je pense ici à la Cnaf qui s'est vu attribuer, en lieu et place d'une part de CSG, le « préciput assurance vie » dont le rendement diminue de 200 millions d'euros par an pour s'éteindre définitivement en 2020.

Le Haut Conseil appelle également de ses vœux une affectation plus rationnelle des impôts et taxes affectés aux différents régimes ou aux différentes branches.

Il préconise enfin l'amélioration de la gouvernance des modes de financement de la protection sociale grâce à la publication, dans une annexe au PLFSS, des données relatives aux dépenses et aux recettes de l'ensemble des régimes de protection sociale, y compris les régimes complémentaires de retraite et d'assurance chômage. Cette innovation, que j'avais appelée de mes vœux lors de l'examen de la loi de programmation des finances publiques 2013-2017, nous permettrait d'assurer un suivi global, rapproché et régulier des modes de financement de l'ensemble des dépenses de protection sociale par grands risques.

J'ai bon espoir que ces principes de bon sens guident notre action au cours des mois à venir afin de renforcer la lisibilité et, par conséquent, l'acceptabilité de notre système de protection sociale.

M. Gilbert Barbier. – *Je crains que la présentation du rapporteur général soit encore trop optimiste et que les hypothèses de croissance retenues par le Gouvernement doivent être prochainement révisées.*

Je souhaiterais par ailleurs connaître les propositions du Haut Conseil du financement de la protection sociale relatives à l'évolution des modalités de financement de la branche famille.

Ma dernière question porte sur la branche maladie, dont les comptes sont appelés à se dégrader en 2013. Dans la mesure où de récents rapports laissent entendre qu'il serait possible de limiter les dépenses de santé, le Gouvernement envisage-t-il de diminuer le montant de l'Ondam ?

M. Yves Daudigny, rapporteur général. – *L'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) vient effectivement d'annoncer un chiffre de croissance du PIB égal à - 0,1 % pour l'année 2013, légèrement*

inférieur à celui retenu par le Gouvernement dans le cadre du pacte de stabilité 2013-2017 présenté à Bruxelles en avril dernier. Les conséquences financières d'un tel écart restent néanmoins limitées.

Si les perspectives de croissance sont inquiétantes, certains éléments permettent d'espérer une amélioration du contexte économique. La production manufacturière et les exportations ont ainsi dépassé les prévisions au mois d'avril. Il convient toutefois de reconnaître que la croissance devrait être nulle pour la deuxième année consécutive dans notre pays, ce qui ne facilite pas la réduction des déficits du régime général de la sécurité sociale.

Concernant l'Ondam, il faut se féliciter du respect des objectifs fixés. Cela n'a pas été toujours le cas par le passé. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 prévoit d'ailleurs un nouvel effort en 2015, année au cours de laquelle l'objectif de dépenses passera à 2,5 % par an. Avant d'aller plus loin, il faut en mesurer les conséquences sur le fonctionnement des hôpitaux et sur l'efficacité de l'ensemble de notre système de soins.