

PROJET DE LOI
DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE
POUR 1999

Analyses et propositions de la commission des Affaires sociales

Au cours d'une réunion tenue le mardi 10 novembre 1998, MM. Charles Descours, rapporteur pour les équilibres financiers généraux et l'assurance maladie, Jacques Machet, rapporteur pour la famille et Alain Vasselle, rapporteur pour l'assurance vieillesse, ont présenté à la commission des Affaires sociales du Sénat, présidée par M. Jean Delaneau, leurs analyses et leurs propositions dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

* *

Le Parlement est saisi, pour la troisième fois depuis la réforme constitutionnelle de 1996, d'un projet de loi de financement de la sécurité sociale. A l'examen, le projet du Gouvernement pour 1999 se révèle fragile dans ses équilibres, inabouti dans ses analyses et incohérent dans ses propositions.

Un projet fragile dans ses équilibres

L'équilibre prévu pour 1999 présente trois limites :

- Il repose sur des prévisions économiques optimistes.

La prévision de *croissance du PIB en volume* (2,7 %) est volontariste ; le Gouvernement ne l'a quasiment pas modifiée depuis le début de l'été en dépit du développement de la crise financière internationale.

L'évolution des *prix à la consommation* (+ 1,3 %) est surprenante au regard tant du rythme atteint sur les 9 premiers mois de l'année (+ 0,3 %) que des prévisions concordantes des instituts de conjonctures (plus proches de 0,9 %).

Dans ces conditions, la croissance en valeur retenue pour la masse salariale (+ 4,3 %) apparaît forte. Or, un point en moins de progression de la masse salariale représente une perte de recettes de 12 milliards de francs, dont 9 milliards de francs pour le seul régime général.

- Il est obtenu grâce à un surcroît de recettes.

Les recettes du régime général progresseraient en 1999 de 45,3 milliards dont 40,5 milliards de francs d'évolution " spontanée ", c'est-à-dire liée aux prévisions économiques retenues par le Gouvernement, et 4,8 milliards de francs de prélèvements supplémentaires résultant du projet de loi.

En trois ans (1997-1999), le retour à l'équilibre du régime général n'a été obtenu qu'à travers un prélèvement supplémentaire de 157,5 milliards de francs alors même que les dépenses courantes (hors frais financiers) continuaient de croître de 104 milliards de francs. De fait, le dérapage des dépenses en 1998 (+ 7 milliards de francs), imputable principalement à l'assurance maladie, a été partiellement compensé par des plus-values de recettes à hauteur de 5,5 milliards de francs.

- Il ne traduit pas un assainissement de l'ensemble des branches.

L'équilibre affiché est purement algébrique, il recouvre des " plus " et " moins " : les excédents de la branche famille (+ 2,9 milliards de francs) et de la branche accidents du travail (+ 1,3 milliard de francs) masquent le déficit de la branche vieillesse (- 3,9 milliards de francs), tandis que la branche maladie est " par construction " en équilibre dès lors que son déficit est automatiquement ramené à zéro par l'affectation d'un surplus de CSG.

Au total :

- le grief fait au projet du Gouvernement est moins de retenir une hypothèse optimiste de croissance que **de ne pas en tirer toutes les conséquences** : présenter des comptes qui ne sont à l'équilibre que de l'épaisseur d'un trait, revient à se priver de toute marge d'erreur pour 1999 et de toute marge de manoeuvre pour les années suivantes ;

- la séparation des branches qui, depuis 1994, fonde la clarification et le redressement des comptes sociaux est incompatible avec un équilibre global et apparent qui masque la persistance d'un **lourd déficit de l'assurance vieillesse**.

Un projet inabouti dans ses analyses

Rarement la représentation nationale aura été sollicitée par autant d'annonces de réformes qui, toutes, sont censées aboutir en 1999 mais dont aucune ne figure, sous une forme achevée, dans le texte qui lui est soumis.

- Avenir des retraites : " un grand débat qui débutera au mois de janvier "^{1(*)}

Les mesures structurelles destinées à faire face au choc démographique qui affectera les régimes de retraites par répartition à compter de 2005 ne seront définies qu'au vu des conclusions d'un rapport demandé au Commissariat général au plan.

Il reste que, sans attendre ces conclusions, le Gouvernement a remis en cause l'une des mesures structurelles prises en 1993, l'indexation des pensions sur les prix ; conscient, en outre, de l'absence, pour la deuxième année consécutive, d'initiative dans le domaine prioritaire des retraites, il a eu l'inspiration subite d'insérer dans le projet de loi l'" idée " d'un fonds de réserve (*voir ci-après*).

Parallèlement, il prévoit l'abrogation de la loi Thomas (loi du 25 mars 1997 créant les plans d'épargne-retraite), qu'il a refusé, il est vrai, d'appliquer mais il annonce la mise en place " dès 1999 "^{2(*)} d'un " système permettant à ceux qui le peuvent de mettre un peu d'argent de côté pour leur retraite "^{3(*)}.

- Réforme de l'assiette des cotisations patronales : " dans les semaines qui viennent "

En octobre 1997, le Parlement, dans la loi de financement de la sécurité sociale, avait demandé le dépôt d'un rapport sur " les conséquences, sur le financement de la sécurité sociale d'une modification de l'assiette des cotisations à la charge des employeurs (...) ".

Il a fallu attendre six mois pour que le Premier ministre demande dans un autre cadre -celui du Conseil d'analyse économique- un rapport qui élude le sujet principal. Le rapport Malinvaud, rendu public en juillet dernier, est consacré, en effet, à une " analyse économique " des cotisations à la charge des employeurs.

" *Trouver les voies d'une réforme indispensable* " ^{4(*)}, telle est désormais l'ambition du Gouvernement pour les semaines qui viennent, mais après seulement l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

· Couverture maladie universelle : " avant la fin de l'automne " ³

Le projet de loi relatif à la couverture maladie universelle, longuement évoqué lors du débat sur la loi " exclusion ", devait être déposé en même temps que le projet de loi de financement. Il ne le sera en définitive qu'à la fin du mois de décembre, là encore après l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

· Compensation des exonérations de charges sociales : " à mi-année " ³

L'exposé des motifs du projet de loi " 35 heures " annonçait une compensation seulement partielle pour la sécurité sociale des exonérations de charges sociales accordées dans le cadre de l'incitation à la réduction du temps de travail. Cette mesure, qui revient sur le principe d'une compensation intégrale posé par la loi du 25 juillet 1994 devait figurer dans le présent projet de loi de financement. Elle n'y figure pas, fort heureusement. Mais le gouvernement n'y a pas renoncé pour autant et l'envisage pour mi-1999, toujours donc après l'adoption du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 1999.

· Réforme des aides à domicile : une mesure contestable de dernière minute

En octobre 1997, le Gouvernement avait bouleversé le régime de l'aide à domicile (suppression de l'allocation de garde d'enfants à domicile, forte réduction des déductions fiscales pour les emplois à domicile). Face à l'ampleur des réactions, un rapport d'ensemble devait faire le point sur cette question. Daté de juillet 1998, rendu public en octobre, le rapport Hespel-Thierry est consacré " *aux services d'aide aux personnes* ".

On y cherchera vainement, parmi les nombreuses mesures proposées, le plafonnement drastique de l'exonération des cotisations patronales dont bénéficient les personnes âgées de plus de 70 ans pour l'emploi d'une aide à domicile. Telle est pourtant la disposition introduite dans le projet de loi à l'Assemblée nationale par un amendement de séance du Gouvernement.

Si l'on se réfère à l'objet même des lois de financement de la sécurité sociale qui est d'arrêter, selon les termes de la loi organique, " *les orientations de la politique de santé et de sécurité sociale et les objectifs qui déterminent les conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale* ", force est de constater que le projet du Gouvernement pour 1999 n'est pas un projet abouti. Sur des sujets dont l'importance et l'urgence sont désormais connues de tous, le Gouvernement n'a toujours pas arrêté sa politique.

Un projet incohérent dans ses propositions

· Dépenses-réserves : un message brouillé

" *En attendant les conclusions des travaux du Plan... le Gouvernement s'est engagé dans deux voies* " ^{5(*)}.

Il y a quelque contradiction à attendre... tout en s'engageant. Il n'est guère surprenant, dans ces conditions, que les deux voies dans lesquelles le Gouvernement s'engage soient elles-mêmes contradictoires.

La création d'un fonds de réserve pour les retraites par répartition, est devenue la " mesure

phare " du projet de loi. Le Gouvernement convient bien volontiers qu'elle est avant tout une mesure symbolique comme le sont les fonds qui lui sont affectés (2 milliards de francs, **soit une journée de prestations**) : il s'agit d'affirmer la nécessité de constituer des réserves pour conforter les régimes de retraite par répartition qui affronteront le choc démographique de 2005.

Le Gouvernement se sent, dès lors, autorisé à décider une revalorisation exceptionnelle des pensions qui aggrave du même montant le déficit 1999 de la Caisse nationale d'assurance vieillesse.

Le message apparaît ainsi singulièrement brouillé qui consiste à affirmer simultanément le souci -au demeurant légitime, mais au prix de déficits accrus- de faire participer, dès aujourd'hui, les retraités aux "*fruits de la croissance*" et la nécessité impérieuse de constituer des réserves pour payer les pensions de demain

· Vieillesse-famille : un traitement paradoxal

Le déficit tendanciel de la branche vieillesse s'établit à 6 milliards de francs en 1999. Le Gouvernement décide néanmoins une revalorisation exceptionnelle des pensions à hauteur de près de 2 milliards de francs.

Parallèlement, la branche famille affiche un excédent de 4 milliards de francs. Mais le Gouvernement décide de ne revaloriser les prestations familiales que du minimum légal.

Parallèlement, les mesures nouvelles positives annoncées lors de la dernière Conférence de la famille sont partiellement gagées par des économies, notamment le décalage d'un an des majorations pour âge des allocations familiales.

Après les mesures d'une gravité exceptionnelle mises en oeuvre l'an dernier -notamment la mise sous condition de ressources des allocations familiales à laquelle se substitue cette année le plafonnement du quotient familial- le Gouvernement donne le sentiment que la politique familiale se résume à la mise en excédent de la branche famille.

Dès lors, la question qui se pose est bien celle du sort réservé aux excédents ainsi constitués. De ce point de vue, le projet du Gouvernement d'affecter à terme au fonds de réserve des retraites les "*excédents de la sécurité sociale*" est inquiétant.

· Assurance maladie : les usines à gaz

Considérant les développements copieux que le texte du Gouvernement consacre à l'assurance maladie, un observateur non averti pourrait conclure qu'elle fait l'objet de réformes majeures. Il n'en n'est rien : l'imagination créatrice des auteurs du projet de loi s'est concentrée sur la définition de nouvelles contributions, véritables usines à gaz comptables, à la charge des professionnels de santé et des laboratoires pharmaceutiques.

Ces mesures, inefficaces pour garantir l'allocation de ressources limitées à des besoins médicalement justifiés, sont de surcroît de nature à mettre un terme à toute politique conventionnelle et à favoriser, de la part de ses acteurs, le recours à la " politique du pire " .

L'hôpital, dont l'adaptation constitue le principal enjeu, tant de l'avenir du système de soins que de celui de l'assurance maladie, est le grand oublié du projet de loi de financement, totalement muet à son sujet.

Et les quelques dispositions bienvenues du projet de loi, telles que la possibilité de moduler le mécanisme d'incitation à la cessation anticipée d'activité des médecins, verront leurs effets annulés par d'autres mesures annoncées par ailleurs : il apparaît ainsi particulièrement incohérent de dépenser de l'argent public pour permettre à des médecins de cesser prématurément leur activité tout en relevant de manière significative, pour 1999, le *numerus clausus* des médecins

Principales propositions de la commission des Affaires sociales

Face à ce constat, et tout en considérant que le Parlement devra tôt ou tard revoir la copie du projet de loi de financement pour 1999, la commission avance un certain nombre de propositions :

· Pour l'utilisation des marges disponibles à l'adaptation de l'offre de soins

La commission estime, comme le Conseil d'administration de la CNAMTS, qu'il convient d'utiliser les marges disponibles pour adapter l'offre de soins, plutôt que de se contenter d'accompagner l'évolution des dépenses. Aussi, propose-t-elle de réduire d'un milliard de francs le montant de l'ONDAM, et d'affecter ces crédits à l'accompagnement social des opérations de restructuration hospitalières.

Par ailleurs, inquiète des annonces gouvernementales en la matière, la commission a choisi de déterminer, pour cette année, dans la loi le *numerus clausus* des médecins : il sera fixé au même niveau qu'en 1998.

· Pour la mise en place de mécanismes de régulation des dépenses simples, médicalisés et efficaces

En matière de **régulation des dépenses médicales**, le dispositif de reversements en vigueur, issu des ordonnances Juppé, posait problème. Alors que le Gouvernement souhaite aller jusqu'au bout de la régulation comptable et collective que ce dispositif comportait, la commission propose au contraire d'aller jusqu'au bout de l'individualisation de la responsabilité des médecins à laquelle il faisait aussi appel.

Ainsi, tirant les leçons du passé, elle veut instituer un mécanisme simple, médicalisé et efficace de maîtrise des dépenses. Collectivement organisé par les partenaires conventionnels, il laisse les médecins maîtres de déterminer les conditions d'exercice de leur responsabilité individuelle.

Garantissant le respect des objectifs tout en organisant l'amélioration des pratiques médicales individuelles et collectives, il répond au double souci de favoriser la qualité des soins dont bénéficient les français et d'en limiter le coût.

Il tourne le dos aux usines à gaz comptables inventées par le projet de loi.

Très attachée à améliorer les conditions de la **maîtrise des dépenses pharmaceutiques** et le bon usage des médicaments dans des conditions compatibles avec le développement industriel, de la recherche et de l'emploi, la commission refuse d'entériner la mort de la politique conventionnelle du médicament inscrite dans le projet de loi. Elle veut au contraire améliorer cette politique conventionnelle en renforçant ses exigences pour les laboratoires dans le cadre d'un objectif opposable de dépenses pharmaceutiques défini annuellement par le gouvernement en fonction de l'ONDAM.

Elle ne rejette pas le principe de la taxation proposée par le projet de loi, ni son assiette, ni son taux, mais veut en faire un instrument encourageant les entreprises à accepter une régulation conventionnelle sérieuse.

· Pour un projet cohérent et complet sur les retraites

Ayant pris acte de la mesure " *symbolique* " que constitue la création d'un fonds de réserve pour les retraites par répartition, la commission juge inutile de " faire semblant ", comme le fait le projet de loi, d'attribuer à ce fonds un embryon de ressources, de peaufiner la composition d'un Comité de surveillance ou de préciser les régimes bénéficiaires.

Alors même que restent parfaitement indéterminés à la fois la nature des " vraies " ressources qui l'alimenteront et qui devront se chiffrer en centaines de milliards de francs, l'affectation de ces fonds, leur mode et leur horizon de placement ou enfin les modalités de gestion qui devront être cohérentes tant avec l'origine des ressources qu'avec l'objectif des emplois.

En revanche, elle considère que la mise en place d'un tel fonds de réserve relève, à l'évidence, d'un **texte d'ensemble, cohérent et complet**, incluant des mesures permettant de faire cesser les déficits d'aujourd'hui, de clarifier la situation des régimes spéciaux et de définir un véritable régime des fonctionnaires de l'Etat.

· Pour un traitement équitable de la branche famille

La commission estime que la situation financière excédentaire de la branche famille ne justifie aucunement de nouvelles économies : **elle rejette en conséquence le décalage de la majoration d'âge pour les allocations familiales qui n'a aucun fondement au regard des objectifs de la politique familiale.**

Afin de souligner **le poids des charges indues** pesant sur la branche famille au titre des prestations qu'elle gère pour le compte de l'Etat, la commission propose un abattement d'un milliard de francs sur les frais de gestion de la CNAF au titre de la gestion et du contrôle du RMI.

· Pour l'affirmation sans ambiguïté de la compensation intégrale des exonérations de cotisations

La commission propose de réaffirmer solennellement le principe, posé par la loi du 25 juillet 1994, de la compensation intégrale pour la sécurité sociale des exonérations de charges sociales postérieures à cette loi. Ce principe est l'un des fondements de la clarification indispensable des relations et des responsabilités entre l'Etat et les régimes sociaux.

La **commission s'oppose à la remise en cause de ce principe**, que ce soit pour :

- les exonérations de cotisations dans le cadre d'incitation à la réduction du temps de travail, au nom d'une prétendue " neutralité " de la mesure ;

- les dispositifs, antérieurs à 1994 et donc non compensés, que le Gouvernement proroge au-delà de leur échéance en les modifiant, telle l'exonération des charges liée à l'embauche d'un premier salarié ; la commission estime qu'il y a novation juridique et donc compensation intégrale de ces nouvelles exonérations en application de la loi de 1994 ;

- les dispositifs, également antérieurs à la loi de 1994, dont le taux d'exonération est fortement majoré, telle l'exonération portée de 30 % à 100 % pour les associations d'aide à domicile ; la

commission considère qu'elles doivent être compensées à hauteur de la majoration du taux d'exonération.

- Pour une vraie taxe de santé publique sur les tabacs

Attachée aux objectifs de la politique de santé publique, la commission propose de convertir la majoration du taux de la taxe sur les tabacs, introduite par l'Assemblée nationale, mais, en l'état, sans affectation précise sinon au " pot commun " du budget général, en une " *taxe de santé publique* " directement affectée à la CNAM.

- Pour un projet de loi de financement rectificatif tirant les conséquences d'un projet initial incertain

La commission des Affaires sociales considère que le Gouvernement, conformément à la loi organique, serait bien inspiré de soumettre au Parlement, à la fin du printemps, un projet de loi de financement rectificatif de la sécurité sociale pour 1999 :

- tirant, d'une part, les conséquences sur les équilibres de la sécurité sociale des réformes urgentes que le Gouvernement renvoie au premier semestre de l'année prochaine : mesures structurelles indispensables dans le domaine des retraites dont la commission considère qu'elles doivent intervenir dès le début de 1999, projet de loi instituant une couverture maladie universelle dont le dépôt doit intervenir avant la fin de l'année, réforme de l'assiette des cotisations employeurs sur laquelle le Gouvernement annonce qu'il arrêtera sa position dans les semaines qui viennent ;

- faisant le point, d'autre part, sur l'évolution des dépenses et des recettes au vu, notamment, de l'évolution de la conjoncture ; la commission considère qu'il ne serait guère acceptable qu'une nouvelle fois le Parlement ne soit saisi d'une dérive des comptes qu'à l'occasion de la seule ratification en fin d'année d'un décret majorant le plafond de recours à l'emprunt par les régimes de sécurité sociale.

- Pour une réflexion sur l'évolution des lois de financement

Abordant l'examen de la troisième loi de financement depuis la réforme constitutionnelle de 1996, la commission constate que cette réforme constitue un progrès considérable et l'amorce d'une évolution profonde ; elle constate également que cet instrument est perfectible. Elle entend, en conséquence, constituer un groupe de travail chargé de proposer une amélioration de la présentation des lois de financement et, au-delà d'une multiplication vaine des annexes, de la qualité et de la cohérence des informations fournies au Parlement.

Cette réflexion, à laquelle la commission entend associer étroitement l'ensemble des acteurs de la loi de financement, conduira au dépôt d'une proposition de loi.

¹ *Martine Aubry, débats AN.*

² *Martine Aubry, débats AN.*

³ *Dominique Strauss-Kahn, débats AN.*

⁴ *Martine Aubry, débats AN.*

⁵ *Martine Aubry, débats AN.*