

N° 69

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 octobre 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur les prélèvements obligatoires et leur évolution,

Par M. Yves DAUDIGNY,

Sénateur,
Rapporteur général.

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	5
I. UNE GESTION ALÉATOIRE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	7
A. LA PLACE MAJORITAIRE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX DANS LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES	7
1. <i>Deux catégories de ressources</i>	9
2. <i>Deux contributeurs essentiels</i>	10
B. DES RECETTES DÉPENDANTES DES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES	10
1. <i>Les fluctuations des prélèvements assis sur la masse salariale</i>	11
2. <i>Des assiettes qui résistent à la conjoncture</i>	14
C. DE NOMBREUSES MESURES NOUVELLES	17
1. <i>Une très grande variété de taxes</i>	17
2. <i>Une accélération en 2011 et 2012</i>	18
II. UNE GESTION DIFFÉRÉE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	22
A. UN TAUX DE COUVERTURE DES DÉPENSES PAR LES RECETTES TRÈS DÉFAVORABLE	22
1. <i>Un manque de recettes devenu systématique</i>	22
2. <i>Des déficits atteignant des niveaux record</i>	23
B. UNE DETTE SOCIALE D'UNE AMPLEUR SANS PRÉCÉDENT	23
1. <i>La dette portée par la Cades</i>	24
2. <i>La dette courante des organismes de sécurité sociale</i>	24
III. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ D'UNE GESTION RESPONSABLE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX	26
A. NE PLUS FINANCER DES DÉPENSES COURANTES À CRÉDIT	26
1. <i>L'accoutumance au déficit</i>	26
2. <i>La perte d'une marge de manœuvre de 15 milliards</i>	27
B. MOBILISER ACTIVEMENT DE NOUVELLES RECETTES	28
1. <i>Définir une stratégie crédible et cohérente de retour à l'équilibre</i>	28
2. <i>Exploiter simultanément plusieurs pistes</i>	29
TRAVAUX DE COMMISSION	33

Mesdames, Messieurs,

La tenue de ce débat sur les prélèvements obligatoires, maintenant traditionnel, à quelques jours de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale par le Sénat, s'inscrit, cette année, dans un contexte particulier : celui d'échéances électorales majeures pour l'avenir de notre pays.

L'examen, par la Cour des comptes, de la situation des cinq dernières années, et même de la décennie passée, livre une analyse qui distingue les causes structurelles des causes plus conjoncturelles des déficits actuels. Le sous-financement récurrent de certains organismes et établissements sociaux a largement contribué à nourrir une « spirale de l'endettement » qui nous mène à l'impasse.

Nul ne contestera l'impérieuse nécessité de s'en extraire. L'obligation est, d'une part, de renoncer aux mesures ponctuelles, à effet de court terme sur les comptes et insuffisamment productives au-delà, d'autre part, d'actionner plusieurs leviers de financement de la protection sociale.

Les trois axes proposés ici ne sont que l'amorce de ce redressement. Ils n'en constituent pas moins une rupture, conforme à celle que recommande notamment la Cour des comptes.

La France a, depuis longtemps, fait le choix d'un niveau d'action et d'investissement publics élevé. Il témoigne d'un choix de société : celui d'une forte socialisation qui a permis d'atténuer plus qu'ailleurs les effets de la crise de 2008-2009 sur les ménages.

Notre part des dépenses publiques dans le PIB, 56,2 % en 2010 selon les statistiques de l'OCDE, est l'une des plus hautes parmi les pays occidentaux.

En termes de dépenses sociales - dépenses de santé et de protection sociale -, la France se situe dans les premières positions de l'Union européenne, avec un volume s'approchant de 30 % du PIB.

La crise de 2008-2009 n'en a pas moins entraîné un arrêt brutal de la progression des recettes, avec pour conséquence simultanée, un accroissement sans précédent des déficits. Elle n'a fait en réalité qu'accentuer les tendances profondes de la gestion des finances sociales des dix dernières années qui, par une approche désordonnée et de court terme, a conduit à reporter systématiquement sur les générations futures la résolution des problèmes d'hier et d'aujourd'hui.

I. UNE GESTION ALÉATOIRE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

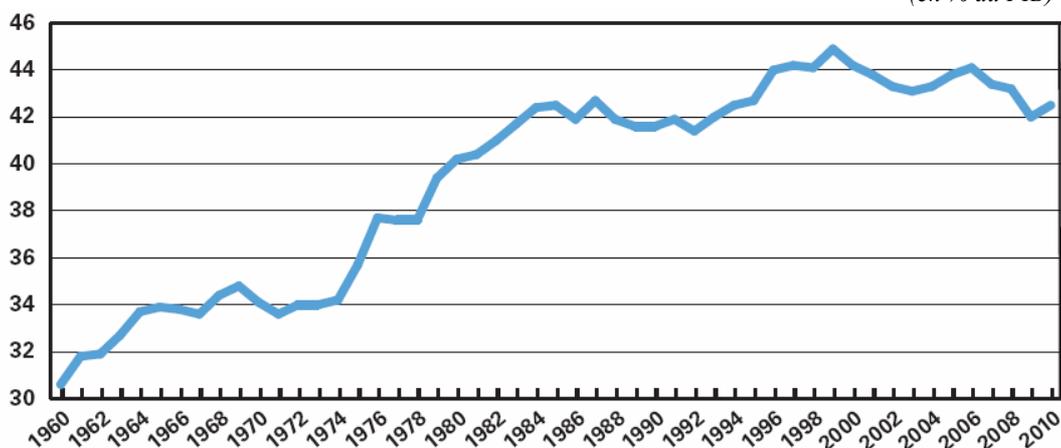
Les prélèvements sociaux sont la principale composante des prélèvements obligatoires. Reposant à la fois sur les fruits du travail et sur la solidarité nationale, ils se sont considérablement complexifiés au cours des dernières années.

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

Les prélèvements obligatoires ont dépassé dans notre pays le seuil de 40 % du PIB en 1980 ; ils ont ensuite régulièrement progressé et atteint un niveau record en 1999, à près de 45 % de la richesse nationale ; ils ont baissé depuis et se sont même repliés du fait de la crise, le point le plus bas ayant été de 41,9 % en 2009.

Evolution du taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques

(en % du PIB)



Source : Insee, comptes nationaux (base 2005)

En 2010, le taux des prélèvements obligatoires a repris sa courbe ascendante pour atteindre 42,5 % du PIB.

Pour les deux années suivantes, on attend une hausse sensible du niveau de ces prélèvements qui pourraient s'établir à **43,7 % du PIB en 2011** et **44,5 % en 2012**, soit une hausse de deux points de PIB en deux ans et un retour aux taux enregistrés à la fin des années 90.

Selon le Gouvernement, environ 90 % de cette hausse sont liés aux mesures nouvelles, fiscales et sociales, mises en œuvre ces derniers mois, notamment dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 septembre

2011 et prévues dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. L'évolution spontanée des recettes n'intervient qu'à hauteur de 0,2 point de PIB.

Taux de prélèvements obligatoires entre 1980 et 2010

(en milliards d'euros)

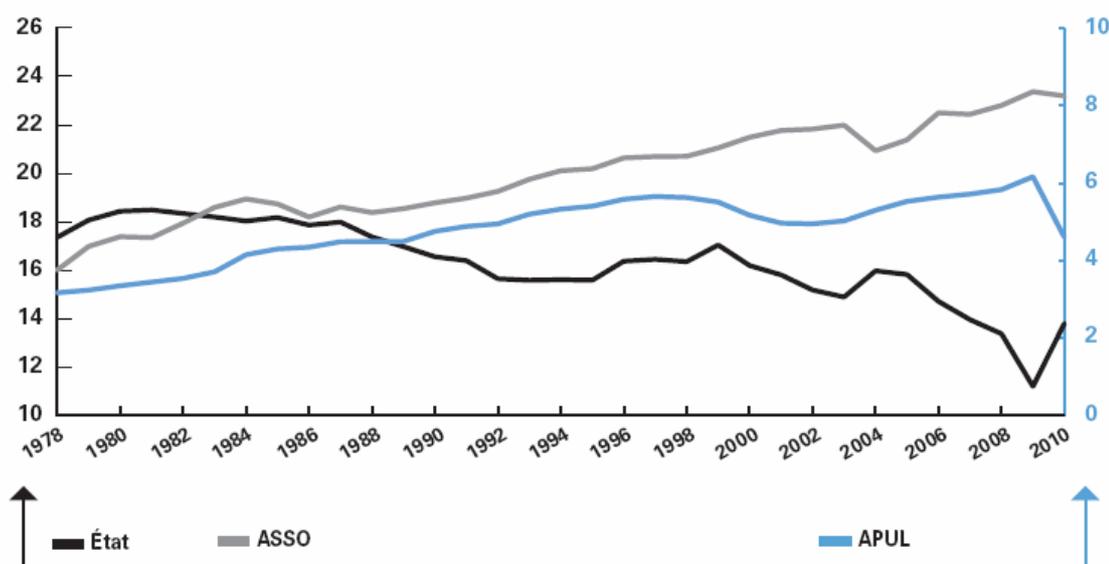
	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2009	2010
Montant	178,5	316,3	429,3	510,3	636	753	786,4	822,1
Taux en % du PIB	40,1 %	42,5 %	41,6 %	42,7 %	44,1 %	43,6 %	41,9 %	42,5 %

Au sein des prélèvements obligatoires, plus de la moitié correspond aux prélèvements sociaux qui atteignent 23,2 % du PIB en 2010. Ils devraient encore progresser en 2011 et 2012, avec des taux respectifs attendus de 23,8 % et 24 %. Ce taux était de 18 % en 2001 ; il a donc augmenté de presque six points en dix ans, soit une progression très significative.

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

Evolution du taux de prélèvements obligatoires de l'Etat, des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales 1978-2010

(en % du PIB)



Source : Insee, comptes nationaux

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

1. Deux catégories de ressources

Répartition des recettes des administrations de sécurité sociale par type de prélèvement depuis 1980

En % des prélèvements	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010
Cotisations sociales	97,9	97,1	96,4	89,9	72,5	74,3	69,6
Impôts	2,1	2,9	3,6	10,1	27,5	25,7	30,4
Dont CSG	0	0	0	5,9	18,8	19,5	18,5
Dont autres impôts	2,1	2,9	3,6	4,2	8,7	6,2	11,9
TOTAL	100						

Source : Insee, base 2005

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

Ainsi, en 2010, elles représentent 69,6 % des ressources, réparties entre les cotisations à la charge des employeurs, pour environ les deux tiers, et les cotisations sociales à la charge des salariés, pour le tiers restant.

Les impôts et taxes affectés, au premier rang desquels **la CSG**, constituent 30,4 % des recettes. La fiscalisation des ressources de la sécurité sociale a réellement été amorcée avec l'introduction de la CSG en 1991 et poursuivie dans les années 1997-1998 lorsque celle-ci s'est substituée à la majeure partie des cotisations salariales maladie.

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

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

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

Ainsi, pour les branches accidents du travail - maladies professionnelles (AT-MP) et vieillesse, les cotisations représentent plus des trois quarts des ressources ; pour la branche AT-MP, elles sont exclusivement à la charge des employeurs.

Pour ce qui concerne les autres branches, la CSG apporte plus du tiers de ses ressources à la branche maladie et un cinquième de celles de la branche famille.

Toutes les branches bénéficient en outre, depuis 2006, de recettes fiscales au titre de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales. Le « panier » de recettes (droits sur les alcools et les tabacs, taxe sur les véhicules de société, contribution sociale de solidarité des sociétés) qui y était consacré a été définitivement affecté à la sécurité sociale par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011.

2. Deux contributeurs essentiels

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

- **des entreprises** dont la part dans le financement du régime général a baissé de dix-sept points entre 1983 et 2008 et de onze points sur la période plus récente de 1992 à 2008, principalement du fait du poids grandissant des exonérations de cotisations sociales patronales ; en 2008, leur part s'élève à 43,6 % ;

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

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

Contrairement aux engagements pris par le Président de la République en 2007 et régulièrement réaffirmés par la suite, les prélèvements obligatoires n'ont pas baissé de quatre points de PIB, ni même suivi le cheminement, moins ambitieux, de baisse inscrit dans le rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2008 (- 0,6 point de PIB entre 2008 et 2012), ils ont augmenté d'environ un point au cours de la période et devraient connaître une nouvelle progression au cours des prochaines années, au-delà de 45 % si l'on se réfère au rapport économique social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2012.

B. DES RECETTES DÉPENDANTES DES ÉVOLUTIONS ÉCONOMIQUES

Les recettes du régime général n'ont augmenté que d'environ 2 % sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010 en raison de la récession. En 2011, leur progression s'est accélérée fortement, de 5,3 %, grâce à la hausse de la masse salariale et à l'apport de recettes nouvelles.

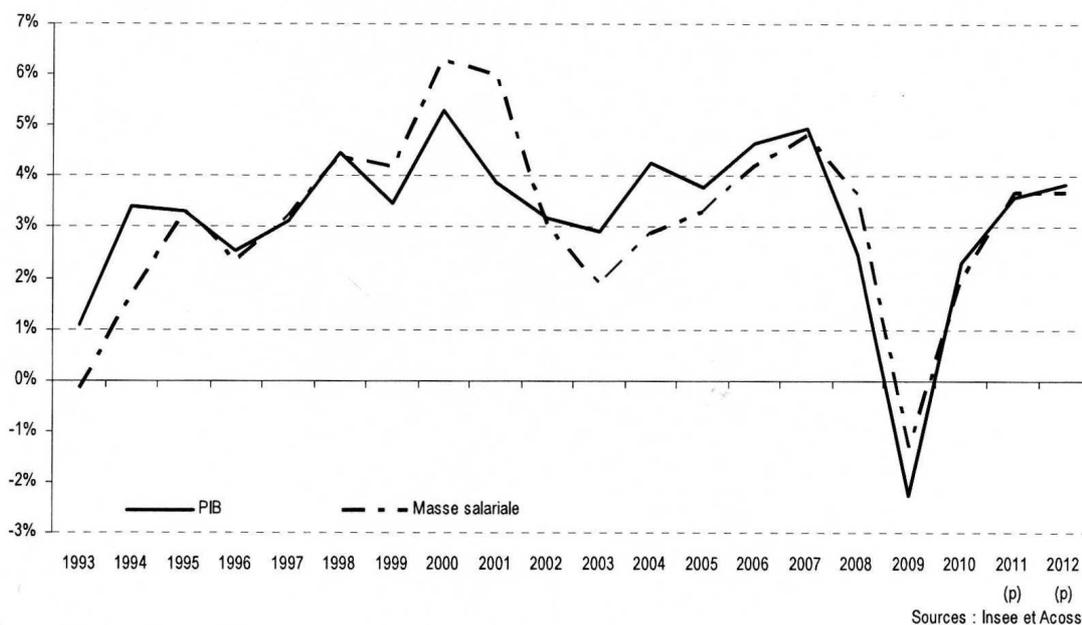
La masse salariale est en effet le principal déterminant de l'évolution des recettes sociales. Sa progression n'a toutefois pas suffi à réduire les déficits, ce qui a conduit le Gouvernement à décider d'affecter de nouvelles recettes aux régimes de sécurité sociale.

1. Les fluctuations des prélèvements assis sur la masse salariale

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

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

Taux de croissance annuel du PIB et de la masse salariale



En 2011, le mécanisme s'est inversé et, en fin d'année, on devrait constater une hausse de 3,7 %, un peu supérieure à celle du PIB en valeur, soit 3,4 %.

La récente aggravation de la situation économique européenne pourrait entraîner un nouvel enchaînement négatif en 2012, contrairement aux prévisions arrêtées par le Gouvernement à la fin de l'été.

Hypothèses macro-économiques

Les hypothèses économiques retenues pour 2011 et 2012 sont communes au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale ; elles sont présentées dans le rapport économique, social et financier pour 2012.

La prévision de croissance du PIB est légèrement abaissée pour 2011, à 1,75 % contre 2 % en juin, pour prendre en compte l'évolution du premier semestre. L'hypothèse de croissance est également de 1,75 % pour 2012.

En sens inverse, la masse salariale du secteur privé en valeur, dont l'évolution est généralement décalée par rapport à celle de l'activité, voit sa progression à nouveau révisée à la hausse pour l'année 2011 : elle est désormais estimée à 3,7 %, contre 3,2 % en juin dernier et 2,9 % dans la prévision initiale de septembre 2010. L'hypothèse retenue pour 2012 est à nouveau de 3,7 %.

La prévision d'inflation pour 2011, revue à la hausse, est désormais de 2,1 % au lieu de 1,8 % dans les comptes présentés en juin. L'hypothèse retenue pour 2012 est de 1,7 % pour la hausse des prix hors tabac en moyenne annuelle.

Si les estimations de croissance et de masse salariale pour 2011 reposent largement sur des acquis, les hypothèses présentées pour 2012 sont entourées d'une très grande incertitude en raison des tensions exceptionnelles sur les marchés financiers et de la dégradation du climat des affaires constatées depuis le début de l'été. Les organismes de prévision, internationaux et nationaux, ont commencé de réviser leurs prévisions à la baisse. Ils soulignent la gravité des risques qui pèsent sur les évolutions économiques des prochains trimestres.

Pour la France, le consensus actuel semble tabler sur une prévision de croissance économique d'au plus 1 % en 2012, hypothèse que le Gouvernement devrait finalement retenir et qui devrait le conduire à rectifier prochainement les équilibres des deux projets de loi financiers.

Hypothèses d'évolution moyenne sur la période 2011-2015

	2011	2012	2013	2014	2015
PIB (volume)	1,75 %	1,75 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Masse salariale privée	3,7 %	3,7 %	4,0 %	4,0 %	4,0 %
Inflation	2,1 %	1,7 %	1,75 %	1,75 %	1,75 %
Ondam en valeur	2,9 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %	2,8 %

Source : Annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

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

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

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

Le tableau ci-après donne les ordres de grandeur de l'impact sur le régime général des hypothèses de cadrage à partir desquelles est construit le projet de loi de financement.

Sensibilité des résultats du régime général aux hypothèses de prévision
(valeur 2009)

(en millions d'euros)

	Cnam maladie	Cnam AT-MP	Cnaf	Cnav	Régime général
Masse salariale du secteur privé : impact d'une hausse de 1 % du taux de croissance	910	100	680	300	1 990
Dépenses maladie : impact d'une hausse de 1 % dans le champ de l'Ondam	1 340	40			1 380
Inflation : impact d'une hausse de 1 % de la revalorisation des prestations retraites et famille			270	910	1 180

Source : commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2011

Les évolutions économiques ont donc un impact direct sur les valeurs du point de CSG et des points de cotisation.

Le point de CSG s'élevait à 11,4 milliards d'euros en 2010. Ce rendement important tient à son assiette large : les revenus d'activité représentent 70 % de son rendement, les revenus de remplacement y participent pour 20 %, les revenus du patrimoine et de placement pour 9,4 % et les revenus des jeux pour 0,4 %.

En 2011, le point de CSG pourrait s'établir à **11,85 milliards d'euros**, en augmentation de 4 % par rapport à 2010. En 2012, il progresserait de 2,6 %, à 12,16 milliards d'euros.

Valeur du point de CSG par type d'assiette

(en millions d'euros)

CSG	2009	2010	%	2011	%	2012	%
Contribution sociale généralisée totale	11 212	11 398	1,7	11 852	4,0	12 159	2,6
sur les revenus d'activité	7 875	7 941	0,8	8 182	3,0	8 369	2,3
sur les revenus de remplacement	2 167	2 316	6,9	2 367	2,2	2 455	3,7
sur les majorations et pénalités	26	28	7,6	27	- 5,6	27	0,0
sur les revenus du capital	1 090	1 071	- 1,8	1 242	16,0	1 272	2,4
<i>sur les revenus patrimoine</i>	<i>500</i>	<i>459</i>	<i>- 8,2</i>	<i>480</i>	<i>4,7</i>	<i>505</i>	<i>5,2</i>
<i>sur les revenus placement</i>	<i>590</i>	<i>612</i>	<i>3,6</i>	<i>762</i>	<i>24,6</i>	<i>767</i>	<i>0,6</i>
sur les jeux	53	42	- 21,0	35	- 17,2	36	3,0

Source : direction de la sécurité sociale

Valeur des points de cotisation (régime général)

(en millions d'euros)

Valeur du point de cotisation par branche	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)
AT et vieillesse déplafonnée	4 870	4 970	5 160	5 100
Vieillesse plafonnée	4 120	4 190	4 340	4 640
Maladie	6 050	6 180	6 390	6 340
Famille	6 940	7 050	7 240	7 170

Source : direction de la sécurité sociale

La cotisation vieillesse représente 46 % des cotisations de sécurité sociale. Contrairement aux autres, cette cotisation est en grande partie calculée dans la limite d'un plafond. Elle ne s'applique qu'au secteur privé.

La cotisation maladie représente 34 % des cotisations. Elle couvre les salariés du secteur privé, les fonctionnaires civils de l'Etat et les agents des industries électriques et gazières (IEG) mais pas les ressortissants des autres régimes spéciaux, des régimes agricoles et des régimes de non-salariés.

La cotisation famille intervient pour 15 % des cotisations. Son champ est le plus large puisqu'elle est calculée sur les revenus d'activité de l'ensemble des ménages, y compris des régimes agricoles, des régimes de non-salariés et des régimes spéciaux. Cela se traduit par la valeur la plus élevée du point de cotisation, soit 7,24 milliards d'euros en 2011.

La cotisation AT-MP correspond à 5 % des cotisations. Elle ne s'applique, comme pour la vieillesse, qu'au secteur privé.

2. Des assiettes qui résistent à la conjoncture

Les autres catégories de recettes, du fait de leurs caractéristiques propres, ont mieux résisté à la crise et voient leurs produits continuer à progresser. Il s'agit, d'une part, des recettes affectées au financement de la compensation des allègements généraux de cotisations sociales et de

l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires, d'autre part, des taxes dites comportementales.

• **Les paniers de recettes fiscales affectés à la compensation des allègements de cotisations sociales**

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

En 2010, les recettes fiscales finançant les allègements de cotisations ont augmenté de manière suffisamment dynamique pour faire apparaître un excédent. Celui-ci a néanmoins été prélevé afin de financer la dette de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale. Le rendement total du panier fiscal pour les allègements généraux dits « Fillon » s'est élevé à 21,9 milliards d'euros et celui destiné aux exonérations d'heures supplémentaires à 3,2 milliards d'euros.

Pour 2011 et 2012, ces montants devraient continuer à progresser. Le panier correspondant aux allègements généraux a disparu en tant que tel puisque les recettes qui le composaient ont été directement affectées aux différentes branches et organismes de sécurité sociale. L'ensemble de ces recettes devraient procurer 22,4 milliards en 2011 et 22,8 milliards en 2012, soit un peu plus que la stricte compensation des allègements.

Le panier affecté à la compensation des heures supplémentaires pourrait atteindre 3,4 milliards en 2011 et 3,5 milliards en 2012.

Les principales recettes comprises dans le panier des allègements généraux sont la taxe sur les salaires, une partie des droits sur les tabacs, la TVA sur les tabacs et les produits pharmaceutiques. L'assiette de ces prélèvements a une sensibilité assez faible à l'évolution économique.

Le panier affecté à la compensation des exonérations sur les heures supplémentaires comprend essentiellement le produit de la TVA sur les producteurs d'alcool et une part de la contribution sociale de solidarité des sociétés.

• **Les taxes comportementales**

Le produit des principales taxes comportementales, sur le tabac et l'alcool, en dehors même des mesures de hausse prévues dans le cadre du projet de loi de financement pour 2012, augmentera de façon spontanée en 2011 et 2012.

Les droits sur les tabacs devraient progresser de 4,7 % en 2011 pour atteindre le montant de 11 milliards d'euros, répartis principalement entre la Cnam, pour 6,1 milliards, le régime des exploitants agricoles, pour 3 milliards et la Cnaf pour 1,4 milliard.

Rendement des droits sur les tabacs

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)
Droits de consommation sur les tabacs	9 927	10 518	11 011	11 121
Evolution des droits de consommation	3,5 %	5,9 %	4,7 %	1,0 %
dont part versée à la Cnam	3 870	4 166	6 067	6 128
dont part versée à la CCMSA	2 017	2 119	3 009	3 039
dont part versée à la Cnaf	-	-	1 384	1 398
dont panier Tepas	411	340	143	144

Source : direction de la sécurité sociale

Les droits sur les alcools progresseraient également pour s'établir à 3,24 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique essentiellement par l'indexation des tarifs sur l'inflation, l'augmentation de la cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25 degrés et une hausse sensible des volumes d'alcools forts.

Rendement des droits sur les alcools

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011 (p)	2012 (p)
Droits indirects sur les alcools, les produits intermédiaires, les bières et les vins	2 643	2 685	2 717	2 774
<i>droit de consommation sur les alcools</i>	2 037	2 097	2 126	2 179
<i>droit de consommation sur les produits intermédiaires</i>	111	96	95	92
<i>droit de circulation sur les vins, cidres, poirés et hydromels</i>	117	121	121	123
<i>droit sur les bières et les boissons non alcoolisées</i>	379	371	375	381
Cotisation sur les boissons alcooliques de plus de 25°	518	519	526	531
Total	3 161	3 204	3 243	3 305
Evolution	4,2 %	1,4 %	1,2 %	1,9 %

Source : direction de la sécurité sociale

Au total, ces recettes sont relativement inélastiques à la conjoncture et permettent d'amortir légèrement les fluctuations observées sur les prélèvements liés à la masse salariale et donc aux évolutions économiques.

C. DE NOMBREUSES MESURES NOUVELLES

En 2011, les recettes du régime général bénéficient non seulement du renforcement de la croissance de la masse salariale mais également d'un important surcroît de recettes. C'est la poursuite d'une politique mise en œuvre depuis fin 2007 mais qui s'accroît en 2011 et 2012.

1. Une très grande variété de taxes

Les lois de financement successives depuis la fin 2007 ont permis un apport d'environ **11 milliards d'euros** à la sécurité sociale.

Sans grande cohérence, elles ont mis en œuvre des créations de taxes, des hausses de contributions existantes et la suppression ou la réduction de niches sociales.

• De nouvelles taxes

Ces nouvelles taxes comprennent :

- en 2008, une contribution exceptionnelle sur le chiffre d'affaires des grossistes en pharmacie, une contribution patronale sur les *stock-options* et les attributions gratuites d'actions, un prélèvement sur les indemnités de mise à la retraite d'office et l'instauration des franchises médicales ;
- en 2009, la création du forfait social sur un certain nombre de compléments de rémunération non soumis à cotisations sociales (intéressement, participation, épargne d'entreprise) ;
- en 2010, une contribution exceptionnelle des organismes de complémentaire santé pour faire face aux coûts de la pandémie grippale et un prélèvement sur le produit des appels à des numéros surtaxés dans le cadre de programmes radiodiffusés ou télévisés.

• Des hausses de contributions existantes

De très nombreuses hausses sont intervenues :

- en 2009, l'augmentation de la taxe sur le chiffre d'affaires des complémentaires au profit du fonds CMU et le doublement de la cotisation employeur sur les retraites chapeau ;
- en 2010, la hausse du forfait journalier hospitalier, la hausse du forfait social, la hausse des prélèvements sociaux sur les retraites chapeau et l'assujettissement des plus-values mobilières aux cotisations ;
- en 2011, la hausse du forfait social et la hausse du taux des cotisations accidents du travail.

• **La suppression ou la réduction de niches sociales**

Le rythme de remise en cause des niches sociales s'est amplifié chaque année depuis 2008. Les principales mesures prises comprennent :

- en 2008, la suppression de l'exonération de cotisations AT-MP dont bénéficiaient certaines entreprises ;
- en 2010, la suppression de l'exonération dont bénéficiaient certains contrats d'assurance vie et la suppression des exonérations liées au droit à l'image collectif de certains sportifs professionnels ;
- en 2011, l'annualisation du calcul des allègements généraux de cotisations sociales, le plafonnement de la réduction d'assiette au titre des frais professionnels, le relèvement des contributions patronale et salariale sur les *stock-options* et les attributions gratuites d'action, le renforcement des prélèvements sur les retraites chapeau.

Se sont ajoutés à ces mesures nouvelles plusieurs transferts en provenance du budget de l'Etat qui, en ajoutant des « tuyauteries » nouvelles, ont encore contribué à complexifier l'arsenal des recettes affectées à la sécurité sociale.

2. Une accélération en 2011 et 2012

• **Plusieurs novations importantes ont eu lieu en 2011**

La première est liée à **la réforme des retraites** qui a prévu à la fois des augmentations de recettes et de nouvelles affectations, en particulier au profit du FSV.

Au total, 3,85 milliards d'euros de recettes supplémentaires ont été apportés au FSV, notamment pour prendre en charge une partie des dépenses engagées au titre du minimum contributif par la Cnav et les régimes alignés.

Une autre novation importante de l'année 2011 est **la disparition du panier de recettes fiscales finançant les allègements généraux de cotisations** et l'affectation directe des recettes correspondantes aux branches du régime général. Celles-ci conserveront désormais l'excédent éventuel de ces recettes par rapport au montant des allègements, qui est estimé pour 2011 à 1,7 milliard d'euros. Les comptes du régime général en sont améliorés d'autant.

Par ailleurs, **le schéma de financement associé à la reprise de dette** de 2011 a comporté le transfert de la Cnaf à la Cades de 0,28 point de CSG, soit 3,3 milliards d'euros en 2011. La Cnaf a reçu en compensation le produit de trois recettes fiscales pour un rendement estimé à 3,5 milliards en 2011 mais amené à décroître significativement dès 2012.

Enfin, des recettes supplémentaires sont apportées au régime général par **la hausse du taux de cotisation accidents du travail** et par **l'augmentation des droits sur les tabacs** qui découle de la hausse des prix de la fin 2010.

Au total, par type de prélèvement, les cotisations sociales connaissent en 2011 une forte progression, de 5,5 %, liée à la réduction des exonérations de cotisations du fait de la mesure d'annualisation des allègements généraux et au relèvement de la cotisation accidents du travail.

La CSG affectée au régime général diminue en raison du transfert de 0,28 point de cette contribution de la Cnaf à la Cades, compensé par des recettes fiscales.

De ce fait, les impôts et taxes affectés au régime général sont en très forte augmentation. Il en est de même des transferts en provenance du FSV, du fait de l'élargissement de ses missions et de ses prises en charge de prestations.

• **Des mesures pour faire face à la dégradation économique**

Le retournement de conjoncture dans le courant de l'été, les tensions sur les marchés financiers, la crise de la dette dans plusieurs pays européens et la mise sous surveillance de la situation des finances publiques françaises ont contraint le Gouvernement à annoncer une série de mesures destinées à ne pas aggraver les déficits et à maintenir l'objectif d'une baisse du déficit public à 4,5 % du PIB en 2012.

Il s'agit, pour l'essentiel, de mesures de recettes que le Gouvernement a incluses dans un « plan anti-déficit », rendu public le 24 août dernier.

Le plan anti-déficit du 24 août 2011 (communiqué du Gouvernement)

Le Premier ministre a présenté des mesures de réduction des déficits suite à une réunion présidée par le Président de la République, avec les ministres de l'économie, du budget, du travail, et des solidarités, sur le ralentissement de l'économie mondiale, le mercredi 24 août 2011.

« Le seuil de tolérance à l'endettement est désormais dépassé », a déclaré le Premier ministre, avant d'annoncer un plan d'économies d'un milliard d'euros pour 2011 et 11 milliards d'euros pour 2012.

François Fillon a rappelé que les réformes structurelles - réforme des universités, triplement du crédit impôt recherche, réforme des retraites - et la maîtrise des dépenses publiques ont permis de préserver le potentiel de croissance à moyen terme et de consolider les comptes sociaux à long terme.

« La réduction de nos déficits est un objectif intangible », a redit le Premier ministre, qui a annoncé la révision de la prévision de croissance pour tenir compte de l'évolution de l'économie mondiale : initialement prévue à 2 %, l'hypothèse de croissance sur laquelle est bâti le budget 2011 est révisée à 1,75 %, et celle pour le projet de budget 2012 également à 1,75 %. Le plan permettra, malgré cette baisse de la croissance, de tenir la trajectoire de réduction des déficits sur laquelle la France s'est engagée.

Les mesures seront soumises au Parlement cet automne, pour partie en projet de loi de finances rectificative 2011, pour partie dans le projet de loi de finances 2012 et le reste dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. Figurent notamment dans le plan : la création d'une contribution sur les revenus les plus élevés, la suppression de l'abattement sur les plus-values immobilières hors résidence principale ou encore une hausse de 1,2 % des prélèvements sociaux sur les revenus du capital. Les heures supplémentaires continueront d'être exonérées de charges sociales et fiscales pour les salariés mais les allègements de charges seront plafonnés pour les entreprises, afin de réduire l'effet d'aubaine.

« C'est une politique rigoureuse pour permettre à la France de rester souveraine sur le plan économique et social », a conclu le Premier ministre.

1 - Mettre en place des prélèvements spécifiques en faveur du redressement de nos finances publiques dans un esprit de justice fiscale

Entre les grands groupes et les PME

- Limitation de la possibilité pour les entreprises bénéficiaires de reporter leurs déficits, dans le cadre de la convergence franco-allemande
- Hausse de 5 % à 10 % de la quote-part pour frais et charges appliquée aux plus-values de long terme sur les titres de participation

Entre les ménages

- Instauration d'une contribution exceptionnelle sur les très hauts revenus
- Hausse de 1,2 % des prélèvements sociaux sur les revenus du capital

2 - Poursuivre l'effort de réduction des niches et d'harmonisation des prélèvements obligatoires

- Suppression de l'abattement dérogatoire pour durée de détention sur les plus-values immobilières (hors résidence principale, qui reste exonérée), au profit de la prise en compte de l'inflation réelle

- Suppression de l'exonération partielle de taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables

- Suppression de l'abattement de 30 % sur le bénéfice imposable des entreprises dans les Dom

- Application du taux normal de TVA (19,6 %) aux entrées dans les parcs à thème

- Hausse du forfait social (« impôt minimal » pour les revenus exonérés de cotisations sociales) de 6 % à 8 %

- Intégration des heures supplémentaires dans le barème de calcul des allègements généraux de charges, en maintenant les avantages fiscaux et sociaux spécifiques

- Alignement sur le droit commun des cotisations sociales du secteur de l'énergie (IEG)

- Harmonisation dans la loi de l'assiette de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)

- Suppression ou réduction des dérogations en matière de CSG
- Application de la CSG au CLCA, dans les mêmes conditions que les autres revenus de remplacement
- Suppression de l'abattement pour frais professionnels pour les revenus qui ne constituent pas du salaire

- Réduction de l'abattement forfaitaire pour frais professionnels de 3 % à 2 %

3 - Modifier les comportements en matière de santé publique et d'environnement

- Augmentation des prix du tabac de 6 % en 2011 et en 2012
- Hausse de la fiscalité et des prélèvements sociaux sur les alcools forts
- Création d'une taxe sur les boissons sucrées
- Révision du barème de la taxe sur les véhicules de sociétés, en cohérence avec le Grenelle de l'environnement (alignement sur le barème du bonus-malus)

4 - Un effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat en 2012

Certaines de ces mesures ont déjà été adoptées, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 19 septembre. Les autres sont inscrites soit dans le projet de loi de financement pour 2012, soit dans le projet de loi de finances pour 2012 et sont en cours d'examen par le Parlement.

*Contrairement à l'engagement pris par le Président de la République de ne pas augmenter les impôts, **d'importantes mesures nouvelles de recettes ont été décidées chaque année, et sensiblement amplifiées au cours des derniers mois. Ces mesures ne répondant à aucune stratégie particulière, éparpillées et sans grande cohérence, n'ont apporté qu'une solution très partielle au déséquilibre de la sécurité sociale.***

II. UNE GESTION DIFFÉRÉE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

En dépit du « cocktail » de mesures nouvelles prises au cours des cinq dernières années, les prélèvements obligatoires affectés à la sécurité sociale ne permettent pas à celle-ci de couvrir ses dépenses. Il en découle une accumulation rapide de déficits qui, du fait de la crise, ont atteint des niveaux record et ont entraîné la reconstitution d'une importante dette sociale.

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

1. Un manque de recettes devenu systématique

En 2008, 97,6 % des dépenses de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale étaient couverts par les recettes. Cela correspondait à une consolidation du redressement amorcé en 2006 et 2007, malgré les premières conséquences sur les recettes du ralentissement de l'activité économique.

En 2009 et 2010, sous l'effet de la crise, le ratio d'adéquation des recettes aux dépenses s'est brutalement dégradé jusqu'à atteindre, pour le régime général, **92,3 % en 2010**, principalement du fait de la très forte dégradation des recettes.

Les branches vieillesse et maladie ont les taux les plus faibles.

En 2012, ce ratio de couverture devrait à peine dépasser 95 %.

Taux de couverture des dépenses par les recettes

	Branche maladie	Branche AT-MP	Branche famille	Branche vieillesse	Régime général
2009	92,9 %	93,7 %	96,5 %	92,6 %	93,2 %
2010	92,4 %	93,7 %	94,9 %	91,3 %	92,3 %
2011	93,7 %	100,4 %	95,3 %	94,3 %	94,2 %

De tels résultats sont bien entendu **très éloignés du principe, inscrit à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale, de l'équilibre de chacune des branches de la sécurité sociale** : « *L'équilibre financier de chaque branche est assuré par la caisse chargée de la gérer* ».

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

2. Des déficits atteignant des niveaux record

En 2010, le déficit de l'ensemble régime général-fonds de solidarité vieillesse (FSV) atteint 28 milliards d'euros, soit un montant encore jamais atteint, en progression de 4,5 milliards par rapport à 2009. Toutes les branches voient leur situation se dégrader.

Ce solde a triplé en deux ans, comptabilisant au total une aggravation de 18,6 milliards entre 2008 et 2010, dont 13,7 milliards pour le régime général et 4,9 milliards pour le FSV.

Le tableau ci-après en retrace l'évolution.

Soldes par branche du régime général et du FSV

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Maladie	- 4,6	- 4,4	- 10,6	- 11,6	- 9,6	- 5,9
Vieillesse	- 4,6	- 5,6	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 5,8
Famille	0,2	- 0,3	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,3
Accidents du travail	- 0,5	0,2	- 0,7	- 0,7	0,0	0,1
Total régime général	- 9,5	- 10,2	- 20,3	- 23,9	- 18,2	- 13,9
FSV	0,2	0,8	- 3,2	- 4,1	- 3,8	- 3,7
Total régime général + FSV	- 9,3	- 9,4	- 23,5	- 28,0	- 22,0	- 17,6

Pour 2011 et 2012, on observe un reflux mais on enregistre encore des niveaux très élevés, deux fois plus hauts qu'avant la crise.

B. UNE DETTE SOCIALE D'UNE AMPLEUR SANS PRÉCÉDENT

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

L'accumulation de cette dette présente des risques sérieux pour la survie même du système de protection sociale.

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

1. La dette portée par la Cades

Depuis sa création, la Cades aura repris, au 31 décembre 2011, **199,9 milliards d'euros de dette**. La dernière reprise a été votée dans le cadre de la loi de financement pour 2011 : elle a porté sur 65 milliards d'euros pour l'année 2011. Une reprise annuelle de dette, au titre des déficits de la branche vieillesse et du FSV, est également d'ores et déjà organisée jusqu'en 2018.

A ce jour, la Cades a reçu pour mission de porter une dette de **272,3 milliards d'euros** (y compris la reprise de 2,5 milliards de dette du régime des exploitants agricoles prévue pour 2012), soit plus de dix fois le niveau de sa mission d'origine. Plus grave encore, cette dette a doublé depuis 2010.

Au 31 décembre 2011 la dette amortie par la Cades devrait s'élever à 59,3 milliards d'euros. L'amortissement annuel est passé de 5,1 milliards en 2010 à 11,37 milliards en 2011 sous l'effet de l'importance de la reprise de dette effectuée en 2011.

La dette restant à amortir devrait s'élever à **140,6 milliards d'euros à la fin de l'année 2011**.

La dette portée par la Cades

	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Montant de la dette portée par la Cades (en milliards d'euros)	107,6	117,6	134,6	134,6	199,9
Montant de la dette portée et restant à amortir en fin d'année (en milliards d'euros)	73,0	80,1	92,0	86,7	140,6

(p) : montants prévisionnels.

Source : Cades

Compte tenu des mesures adoptées en loi de financement pour 2011 et de la modification de l'ordonnance organique relative au remboursement de la dette sociale, **l'extinction de la caisse est prévue en 2025**.

2. La dette courante des organismes de sécurité sociale

Même si elle en constitue la plus grande part, la dette portée par la Cades ne représente pas l'intégralité de la dette sociale. Les déficits cumulés des régimes de base non repris par la Cades, et pour leur majeure partie portés par l'Acoss, en font également partie.

Financés par un recours à des emprunts de court terme, ils sont inclus dans le plafond de trésorerie voté chaque année en loi de financement.

Pour 2012, ce plafond est fixé à **21 milliards d'euros** pour le régime général. Sans reprise des déficits 2012 des branches maladie et famille pour cet exercice, il devra être augmenté de plus de 8 milliards d'euros en 2013.

Or, comme le souligne régulièrement la Cour des comptes mais aussi, de manière unanime, votre commission : l'Acoss n'a pas à gérer de dette dépassant le stade infra-annuel habituel en matière de trésorerie.

*Depuis la fin 2007, la dette sociale reprise par la Cades s'est accrue de **92,3 milliards d'euros**, soit un quasi-doublement de son montant et la date d'extinction de la Cades a été reportée de quatre années, jusqu'à 2025.*

III. L'IMPÉRIEUSE NÉCESSITÉ D'UNE GESTION RESPONSABLE DES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX

La persistance de déficits à un niveau très élevé a conduit la Cour des comptes à analyser en détail leur nature et à chercher à en distinguer la part conjoncturelle et la part structurelle. D'après ses estimations, **plus des deux tiers du déficit du régime général en 2010 ont un caractère structurel, essentiellement dû à une insuffisance de recettes.**

Pour l'avenir, la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel présentera peu d'intérêt. En effet, même en retenant l'hypothèse d'une croissance forte et régulière assortie d'une bonne maîtrise des dépenses de santé, **le déficit annuel du régime général restera supérieur à 10 milliards d'euros jusqu'en 2014**, comme le montre la prévision pluriannuelle de l'annexe B du PLFSS pour 2012, bâtie, cette année encore, sur des hypothèses extrêmement volontaristes, à savoir une croissance annuelle de 2 % pour le PIB et de 4 % pour la masse salariale à partir de 2013.

C'est pourquoi, seules des mesures nouvelles significatives pourront permettre une réduction du déficit, **le retour de la croissance étant tout juste suffisant pour stabiliser le solde actuel.**

A. NE PLUS FINANCER DES DÉPENSES COURANTES À CRÉDIT

1. L'accoutumance au déficit

La permanence des déficits sociaux semble avoir même fait **disparaître tout objectif de retour à l'équilibre.**

L'annexe B du projet de loi de financement de la sécurité sociale en témoigne année après année. Dans celle qui figure dans le projet de loi de financement pour 2012, on observe une trajectoire de réduction du déficit qui reste encore loin de l'équilibre, puisqu'en 2015, le régime général affichera encore, selon ces prévisions, un solde négatif de **8,5 milliards d'euros** auxquels on peut ajouter les 2,8 milliards du FSV.

Or, ces déficits sont une véritable « *anomalie* », une « *exception française* », comme le dit la Cour des comptes dans ses rapports.

Pour la branche maladie par exemple, le déficit de l'année 2010 correspond à quatre semaines de soins courants.

Est-il moralement acceptable de reporter ce type de dépenses sur les générations suivantes qui, outre leurs propres dépenses de santé, devront en plus payer celles que leurs parents ou grands-parents n'auront pas prises en charge eux-mêmes ?

Il est donc indispensable de se libérer rapidement du « *poison* », de la « *drogue dure* » des déficits sociaux, selon les expressions particulièrement bien adaptées des premiers présidents de la Cour des comptes.

2. La perte d'une marge de manœuvre de 15 milliards

Pour financer la dette sociale restant à amortir qui atteindra 141 milliards d'euros à la fin de l'année, **15,2 milliards de prélèvements** sont affectés à la Cades pour couvrir à la fois la charge d'intérêt et l'amortissement de cette dette, soit, respectivement, 3,8 milliards et 11,4 milliards.

Ces ressources affectées à la Cades comprennent :

- la contribution au remboursement de la dette sociale, CRDS, pour un peu plus de 6 milliards d'euros ;
- une fraction de 0,48 point de CSG, pour 5,48 milliards d'euros ;
- un versement de 2,1 milliards d'euros du fonds de réserve pour les retraites ;
- une part du prélèvement sur les revenus du capital, soit 1,5 milliard d'euros.

La CRDS est la seule ressource d'origine de la Cades : fixée à un taux de 0,5 % lors de la création de la caisse en 1996, elle s'applique à une assiette extrêmement large, proche de celle de la CSG.

Son taux n'a jamais varié alors que les dettes transférées à la Cades se sont multipliées. Il en est résulté, dans un premier temps, un allongement mécanique de la durée de vie de la Cades lors de chaque reprise de dette.

A partir de 2005 et du vote de la LOLFSS, une règle, placée au niveau organique par le Conseil constitutionnel, a été édictée : l'obligation de transférer, parallèlement à toute nouvelle dette, les ressources permettant à la Cades d'assurer son remboursement sans augmentation de sa durée de vie.

Cette obligation aurait dû conduire à augmenter la CRDS lors des transferts de dette intervenus depuis 2005. Or, les choix faits par le Gouvernement ont été autres : on a prélevé 0,2 point de CSG affecté au FSV, puis 0,28 point de CSG affecté à la Cnaf, puis la part du prélèvement social sur les revenus du capital qui était affectée au FRR, puis, enfin, on a opéré une ponction annuelle de 2,1 milliards sur les actifs du FRR.

Au lieu d'augmenter la CRDS, on a donc privé le FSV et la Cnaf, tous deux fortement déficitaires aujourd'hui, de ressources qui leur revenaient, et l'on a puisé dans les réserves initialement constituées par le FRR au profit des générations futures.

*Pour couvrir ses défaillances et ses déficits, le Gouvernement a choisi de ne pas augmenter la CRDS, recette en principe exclusivement affectée au remboursement de la dette sociale, mais de **prélever 9 milliards de recettes affectées à d'autres branches et organismes**, grevant d'autant les comptes de la sécurité sociale.*

*Il porte ainsi la lourde responsabilité d'avoir laissé s'accumuler les déficits et d'avoir choisi de **financer à crédit la protection sociale des Français**.*

B. MOBILISER ACTIVEMENT DE NOUVELLES RECETTES

L'essentiel aujourd'hui est de déterminer la meilleure manière de réduire les déficits des années à venir ou encore **de définir la façon de financer le maintien d'un haut niveau de protection sociale tout en tenant compte du montant déjà élevé des prélèvements obligatoires et des contraintes de compétitivité d'une économie ouverte.**

Il importe d'avoir une stratégie et d'utiliser toutes les pistes possibles au service de cette ligne directrice.

1. Définir une stratégie crédible et cohérente de retour à l'équilibre

Comme l'indique la Cour des comptes dans son rapport sur les perspectives des finances publiques du mois de juin dernier, la stratégie à mettre en œuvre le plus rapidement possible est exigeante et passe par une ligne de crête étroite.

Si la France se démarque de ses partenaires européens par un niveau de déficits sociaux permanent, inédit ailleurs et qualifié d'« exception française » par la Cour, elle s'en distingue aussi par l'absence de mesures de redressement vigoureuses.

Extraits du rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2011)

Les prélèvements obligatoires sont déjà très élevés en France, par comparaison avec ceux des autres pays, et peuvent difficilement alourdir davantage les coûts de production des entreprises sans dégrader une compétitivité déjà insuffisante. Il faut donc que plus de la moitié de l'effort de redressement soit réalisé en ralentissant la croissance des dépenses, comme les autres pays européens sont en train de le faire.

La maîtrise des dépenses ne suffira pas et une augmentation des recettes, qui doit prendre pour une part importante la forme d'une réduction des niches fiscales et sociales, est inéluctable, au moins pendant la phase de redressement. A la lumière notamment de la comparaison effectuée par la Cour au début de l'année avec l'Allemagne, des pistes d'évolution des prélèvements fiscaux et sociaux peuvent être à cet égard tracées. Elles intègrent, dans le souci de soutenir la croissance à long terme, dont dépend en définitive l'évolution des recettes, des perspectives d'inflexion de la structure des prélèvements.

(...)

Une réforme plus vaste de la structure des prélèvements fiscaux et sociaux permettant d'augmenter les recettes et de soutenir la croissance potentielle, dont dépend en définitive l'évolution future des recettes publiques, devra être engagée. En particulier, des prélèvements pesant sur le coût du travail pourraient être remplacés par des prélèvements sur d'autres assiettes, plus larges et moins préjudiciables à l'emploi et à la compétitivité.

Ainsi, pour revenir à l'équilibre des comptes sociaux, la **maîtrise des dépenses** est évidemment essentielle. Mais celle-ci doit être **juste**, en particulier dans la répartition des efforts qu'elle nécessite, et mise en œuvre non pas de manière forfaitaire ou systématique mais dans un **vrai souci d'efficience** et d'amélioration de la qualité du service rendu.

Cela étant, compte tenu de la situation actuelle des finances sociales, l'action sur les dépenses ne peut suffire.

La définition d'**un niveau de recettes suffisant** pour assurer un bon niveau de protection sociale est **la priorité**. Aujourd'hui, aucun observateur, aucune institution, aucun expert avisé n'excluent, en matière de protection sociale, une hausse des prélèvements pour faire face aux dépenses supplémentaires, notamment liées au vieillissement de la population.

2. Exploiter simultanément plusieurs pistes

La situation dramatique des comptes sociaux exigera des mesures fortes et simultanées dans plusieurs directions.

Trois axes peuvent d'ores et déjà être définis. Ils feront l'objet d'un certain nombre d'amendements de votre commission dès l'examen du projet de loi de financement pour 2012. Il n'est en effet plus possible d'attendre pour entamer le redressement des comptes sociaux.

• Premier axe : la révision de mesures coûteuses et sans fondement

Plusieurs mesures emblématiques de l'actuel quinquennat ont, pour une efficacité jamais démontrée, entraîné des pertes de recettes importantes. Les exemples sont nombreux en matière fiscale.

Dans le domaine social, la principale mesure qu'il convient de remettre en question est celle de **l'exonération de cotisations sociales sur les heures supplémentaires et complémentaires**, votée dans le cadre de la loi Tepas d'août 2007, qui représente un manque à gagner pour les finances publiques de 4,9 milliards d'euros, dont **3,5 milliards pour les finances sociales**. Pour la sécurité sociale, il n'y a pas de perte à proprement parler car cette exonération est compensée à l'euro près par l'affectation d'un panier de recettes fiscales. Néanmoins, les 3,5 milliards de ce panier pourraient sans doute être mieux utilisés, notamment pour doter la branche maladie qui connaît un manque structurel de recettes.

Et de fait, tant la Cour des comptes que le Conseil des prélèvements obligatoires ou surtout le rapport « Guillaume » sur les dépenses fiscales et les niches sociales de juin 2011, jugent **peu efficace** cette exonération, considérant même qu'elle peut être à l'origine de **véritables effets d'aubaine** pour des entreprises qui substitueraient des heures supplémentaires à des hausses de salaire.

- **Deuxième orientation : l'amplification de la réduction des niches sociales**

La réduction des mesures dérogatoires au principe d'assujettissement des revenus aux prélèvements sociaux de droit commun est un levier prioritaire pour le relèvement des finances sociales.

A titre d'exemple, l'accroissement des contributions sociales spécifiques sur les retraites chapeau, les *stock-options*, les attributions gratuites d'actions ou certaines indemnités de rupture devra être mis en œuvre.

De même, sur **le forfait social** qui s'applique précisément à ces niches, une marge d'augmentation réelle existe. Le projet de loi de financement pour 2012 propose de le faire passer de 6 % à 8 %, ce qui reste encore très loin du niveau de taxation de droit commun résultant de l'assujettissement aux cotisations sociales, soit un peu plus de 20 %.

Deux points supplémentaires de forfait social représentent aujourd'hui environ 400 millions de recettes pour la sécurité sociale. Une hausse progressive de cette contribution permettrait d'affecter des ressources non négligeables au régime général.

- **Troisième direction : la mobilisation de nouvelles ressources**

Plusieurs pistes peuvent là encore être exploitées. L'une d'entre elles devrait consister à mettre en place un meilleur ciblage des allègements généraux de cotisations sociales, dont le coût total est supérieur à 20 milliards d'euros.

Il ne serait pas illégitime de favoriser les entreprises qui ont une action positive à l'égard de l'embauche de jeunes ou du maintien en emploi des seniors. En revanche, celles qui ont recours à un niveau très élevé au travail à temps partiel ou au travail intérimaire ne devraient pas pouvoir bénéficier de ces allègements dans les mêmes conditions.

*

* *

Ces propositions, on l'a dit, ne sont que l'amorce d'une rupture dont les enjeux ne sont rien moins que le maintien ou la disparition de notre système de protection sociale pensé par le Comité national de la Résistance, la refondation de notre contrat social dans la société du XXIème siècle. Ces enjeux appartiennent nécessairement au débat démocratique. Ils en relèvent d'autant plus que choisir clairement de léguer à nos enfants une « sécurité » sociale viable et pérenne impose dès aujourd'hui une réforme d'ensemble de ses financements.

TRAVAUX DE COMMISSION

Réunie le jeudi 27 octobre 2011 sous la présidence d'Annie David, présidente, la commission entend une communication d'Yves Daudigny, rapporteur général, en prévision de la tenue du débat sur les prélèvements obligatoires et leur évolution.

Yves Daudigny, rapporteur général. - Comme chaque année à pareille époque, c'est-à-dire à la veille de l'examen des deux grands textes financiers que sont le projet de loi de financement de la sécurité sociale et le projet de loi de finances, nous consacrons un moment - trop bref, compte tenu de l'importance du sujet - à débattre de la situation globale des finances publiques de notre pays, en l'abordant sous l'angle des prélèvements.

Cette année, il est difficile de ne pas l'inscrire dans le contexte de hausse du chômage et des négociations européennes sur la dette grecque.

C'est une demande du Sénat qui est à l'origine de ce débat ; son existence a ensuite été consacrée dans les textes organiques relatifs aux lois financières. Il est aussi une de nos spécificités car l'Assemblée nationale n'a jamais le temps de l'organiser, en raison d'un calendrier parlementaire trop resserré.

Ce débat nous permet à la fois d'avoir une vision d'ensemble de nos finances - celles de l'Etat et celles de la sécurité sociale -, et de se placer dans une perspective pluriannuelle, aussi bien rétrospective que prospective, ce que n'autorisent malheureusement pas suffisamment les examens du PLF et du PLFSS pendant lesquels nous sommes parfois plus absorbés par les mesures ponctuelles qu'ils contiennent que par les équilibres et les évolutions d'ensemble.

L'année dernière, le débat sur les prélèvements obligatoires était couplé avec l'examen du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014.

Nous l'abordons aujourd'hui dans des circonstances très différentes. D'une part, la majorité du Sénat n'est plus la même, ce qui entrainera naturellement de notre part un regard un peu différent de celui porté par nos prédécesseurs sur cette question. D'autre part et surtout, le contexte économique s'est, depuis quelques semaines, brutalement aggravé, ce qui nous contraint plus que jamais à avoir un discours sans langue de bois, sérieux et responsable.

En effet, la situation de nos comptes publics, et singulièrement de nos comptes sociaux, est telle que nous ne pouvons plus nous permettre de procrastiner : il est de notre responsabilité, comme ce devrait être celle du Gouvernement, qui a gravement failli en laissant filer les déficits, de prendre les décisions qui s'imposent pour un retour rapide à l'équilibre des comptes sociaux.

Que recouvrent les prélèvements obligatoires et quelles sont leurs évolutions récentes ?

Ce sont l'ensemble des impôts et cotisations sociales prélevés par les administrations publiques, soit, en 2010, une masse de 822 milliards d'euros, dont 450 milliards pour la sécurité sociale, 280 milliards pour l'Etat et 90 milliards pour les collectivités locales. Le taux de prélèvements obligatoires, qui mesure leur part au sein du PIB, a atteint 42,5 % en 2010.

Ce taux a dépassé le seuil de 40 % du PIB en 1980 ; il a ensuite régulièrement progressé et atteint un niveau record en 1999, à près de 45 % de la richesse nationale ; il s'est replié depuis, son point le plus bas ayant été, en 2009, à 41,9 %.

On attend désormais une hausse sensible du niveau de ces prélèvements qui pourraient s'établir à 43,7 % du PIB en 2011 et 44,5 % en 2012, soit une hausse de deux points de PIB en deux ans et un retour aux taux enregistrés à la fin des années 90. Je rappelle que le Président de la République s'était engagé à les réduire de quatre points durant son mandat.

Selon le Gouvernement, environ 90 % de cette hausse sont liés aux mesures nouvelles, fiscales et sociales, mises en œuvre ces derniers mois et prévues dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012. L'évolution spontanée des recettes n'intervient qu'à hauteur de 0,2 point de PIB.

Sur la partie « sociale » de ces prélèvements qui en représentent plus de la moitié, 54 % exactement, la progression, sur deux ans, serait de 0,8 point de PIB, essentiellement liée aux mesures nouvelles. Les prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale atteindraient donc 24 % du PIB en 2012, soit un quart de la richesse nationale.

Quels sont les principaux contributeurs de ces prélèvements ?

Il s'agit, à parts égales, pour 45 % des entreprises et pour 45 % des ménages, les 10 % restants provenant des administrations publiques.

Quelles sont les grandes catégories de prélèvements ?

Ce sont, pour 70 %, des cotisations assises sur les salaires, soit une masse de plus de 300 milliards d'euros. Leur produit est directement lié à l'évolution de la masse salariale qui est l'une des variables les plus sensibles pour la construction du PLFSS. Aujourd'hui, un point de masse salariale en plus ou en moins représente un gain ou une perte de recettes de 2 milliards d'euros pour le seul régime général.

Dans ces conditions, il est légitime de s'interroger sur la prévision du Gouvernement qui table, pour 2012, sur une progression de la masse salariale de 3,7 %, à l'identique de ce que l'on devrait constater en 2011. Néanmoins, pour 2012, compte tenu de la très grande incertitude actuelle et des récentes révisions économiques, cette prévision apparaît tout à fait irréaliste - et l'on ne peut s'en réjouir... - et doit donc impérativement être revue à la baisse. Les prévisions de + 4 % pour 2013, 2014 et 2015 sont, quant à elles, clairement illusoire. Quelle crédibilité accorder, dès lors, aux prévisions de réduction du déficit du PLFSS si les recettes ne sont pas au rendez-vous ?

Outre les cotisations, les prélèvements sociaux sont constitués, pour les 30 % restants, d'impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, dont, au premier chef, la CSG qui représente 18 % de ces prélèvements.

L'assiette de la CSG est très large : revenus d'activité, mais également revenus de remplacement et revenus du capital. 70 % de son produit sont assis sur les salaires, ce qui traduit là encore l'impact de l'évolution de la masse salariale sur ses recettes annuelles ; la CSG rapporte environ 80 milliards d'euros à la sécurité sociale. Un point de CSG correspond à 11,8 milliards d'euros de recettes pour l'ensemble des régimes.

Comment se répartissent ces prélèvements entre les branches ?

Les cotisations alimentent toutes les branches mais ne représentent pas la même part dans la structure des recettes des différentes caisses.

Les ressources de la Cnav sont composées à 80 % de cotisations et celles de la Cnaf aux deux tiers. La Cnam n'est, pour sa part, financée que pour une petite moitié par les cotisations ; la CSG représente 35 % de ses ressources et d'autres impôts et taxes, le solde. La CSG alimente aussi la Cnaf, pour le quart de ses recettes, mais pas la Cnav.

On peut distinguer les branches dont le financement est essentiellement contributif, c'est-à-dire la vieillesse et les AT-MP, et celles qui ont un financement plus large et une vocation plus « universelle » : la maladie et la famille.

Ces prélèvements sociaux ne permettent pas, et depuis trop longtemps, de couvrir les dépenses de sécurité sociale. Le ratio de couverture des dépenses par les recettes qui était, pour le régime général, de 96,6 % en 2008 - ce que nous jugions déjà très faible - est passé à 92,3 % en 2010 et devrait seulement dépasser un peu 95 % en 2012. On est bien entendu très loin du principe, inscrit dans le code de la sécurité sociale, de l'équilibre de chacune des branches de la sécurité sociale.

Cette persistance de déficits à un niveau très élevé a conduit la Cour des comptes à analyser en détail leur nature et à chercher à en distinguer la part conjoncturelle et la part structurelle. D'après ses estimations, plus des deux tiers du déficit du régime général en 2010 ont un caractère structurel, essentiellement dû à une insuffisance de recettes. La Cour avait, avant la crise, évalué le niveau du déficit structurel de la sécurité sociale à environ

10 milliards d'euros, soit le niveau de déficit enregistré chaque année depuis 2004. On ne peut s'empêcher de penser que la situation aurait été bien différente si la sécurité sociale avait abordé la crise avec des comptes équilibrés...

Pour l'avenir, la distinction entre déficit structurel et déficit conjoncturel présentera peu d'intérêt. Même en retenant l'hypothèse d'une croissance forte et régulière assortie d'une bonne maîtrise des dépenses de santé, le déficit annuel du régime général restera fixé aux alentours de 10 milliards d'euros jusqu'en 2014, comme le montre la prévision pluriannuelle de l'annexe B du PLFSS pour 2012, bâtie, cette année encore, sur des hypothèses extrêmement volontaristes, à savoir une croissance annuelle de 2 % pour le PIB et de 4 % pour la masse salariale à partir de 2013.

Seules des mesures nouvelles significatives pourront permettre une réduction du déficit, le retour de la croissance étant tout juste suffisant pour stabiliser le solde actuel, contrairement à ce qu'a longtemps dit le Gouvernement.

Ce dernier semble cependant avoir un peu changé d'optique - peut-être sous la regrettable pression des marchés - comme cela apparaît dans l'augmentation du taux des prélèvements obligatoires prévue pour 2011 et 2012. Cette hausse n'est en effet permise que grâce à l'adoption de mesures nouvelles. Mais malgré ces mesures, comme le montre l'annexe B du PLFSS ou les perspectives de la loi de programmation votée l'année dernière, on est encore très loin de l'équilibre. Aurait-on abandonné tout objectif de retour à l'équilibre des comptes sociaux ?

Or, comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport du mois de septembre, cette situation constamment déficitaire des comptes sociaux est une véritable exception française. Aucun autre pays européen ne laisse filer les déficits de sa protection sociale au-delà des inévitables ajustements conjoncturels. En Allemagne, par exemple, il est même interdit aux caisses d'assurance maladie d'être en déséquilibre.

Pour quelle raison n'avons-nous pas compris - et là je ne peux m'empêcher de viser le Gouvernement - qu'il est totalement irresponsable de financer à crédit des dépenses courantes ? Est-il juste de prévoir d'imposer à nos enfants et petits-enfants de payer nos dépenses de santé en plus des leurs ?

Bien sûr les comparaisons internationales et même simplement européennes doivent être utilisées avec précaution car tout dépend aussi de l'organisation de nos systèmes respectifs. Mais la Cour, qui s'est penchée avec discernement sur la question, considère que nous sommes réellement les seuls à enregistrer de manière constante de tels niveaux de déficits sociaux.

Aussi, face à la situation actuelle, je suis animé par deux certitudes :

- la première est que notre système de protection sociale est cette fois-ci réellement menacé, du fait de l'ampleur inédite des déficits atteints ;

- la seconde est que nous devons cesser de reporter nos difficultés d'aujourd'hui sur les générations futures.

Cela signifie que tous nos efforts et notre réflexion doivent porter sur la manière de réduire les déficits des années à venir. Autrement dit, comment financer le maintien d'un haut niveau de protection sociale à nos concitoyens, tout en tenant compte, bien sûr, du montant déjà élevé de nos prélèvements obligatoires et des contraintes de compétitivité d'une économie ouverte ?

La maîtrise des dépenses est évidemment essentielle dès lors qu'elle est juste et mise en œuvre dans un vrai souci d'efficience.

La définition d'un niveau de recettes suffisant pour assurer un bon niveau de protection sociale est en effet la priorité. Aucun observateur, aucune institution, aucun expert avisé n'excluent d'ailleurs, en matière de protection sociale, une hausse des prélèvements pour faire face aux dépenses supplémentaires, notamment liées au vieillissement de la population. La Cour des comptes elle-même - et on ne peut la suspecter de laxisme - ne cesse de rappeler, rapport après rapport, cette nécessité. Philippe Séguin et Didier Migaud l'ont vigoureusement affirmé plusieurs fois devant notre commission.

Je vous proposerai, la semaine prochaine, des mesures concrètes lors de l'examen du PLFSS pour 2012. Mais il est d'ores et déjà possible de définir quelques pistes que je classerai autour de trois axes :

- premier axe : la révision des mesures coûteuses et sans fondement, au premier rang desquelles les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires, votées dans le cadre de la loi Tépà d'août 2007, qui représentent 3,5 milliards d'euros ;

- deuxième orientation : l'amplification de la réduction des niches sociales, un levier prioritaire pour le relèvement des finances publiques, avec, par exemple, l'accroissement des contributions sociales sur les retraites chapeau, les stock-options ou la hausse du forfait social qui s'applique précisément à ces niches ;

- troisième direction : la mobilisation de nouvelles ressources, par exemple en organisant un meilleur ciblage des allègements généraux de charges sociales, dont le coût total est supérieur à 20 milliards d'euros.

Je voudrais enfin insister sur la dette sociale qui atteindra 141 milliards à la fin de l'année. Elle résulte, pour sa majeure partie, de l'accumulation des déficits sans précédent des dix dernières années. Le Gouvernement actuel en porte l'entière responsabilité puisqu'elle a plus que doublé depuis 2002.

Afin d'en permettre le remboursement, 15 milliards de prélèvements sont affectés à la Cades pour couvrir à la fois la charge d'intérêt et l'amortissement de cette dette. Est-il satisfaisant que ces ressources ne soient aujourd'hui pas disponibles pour couvrir les défaillances du passé ? Nous nous privons là d'une réelle marge de manœuvre qui contraindra tous les gouvernements jusqu'en 2025 ! Et si nous avions augmenté la CRDS, recette en principe exclusivement affectée au remboursement de la dette sociale, comme d'ailleurs l'a toujours souhaité notre commission y compris dans sa précédente configuration, nous disposerions aujourd'hui de 9 milliards de ressources supplémentaires pour notre sécurité sociale. Ces 9 milliards sont constitués de la part de CSG prélevée sur le FSV et la branche famille et de la part du prélèvement social sur les revenus du capital antérieurement affectée au FRR.

En conclusion, dans le contexte très préoccupant des finances publiques et sociales de notre pays, notre commission devra concentrer cette année ses observations autour de deux messages simples mais essentiels :

- nous ne pouvons plus continuer dans la voie tracée depuis dix ans, nous devons nous interdire de transférer des prélèvements sociaux aux générations futures, par le maintien de déficits structurels élevés et par le biais d'une gestion différée de la dette ; le retour à l'équilibre est une priorité ;

- pour ce faire, nous devons sans tarder mobiliser les prélèvements nécessaires, en exploitant toutes les marges de manœuvre et d'efficience encore disponibles - et il y en a - afin de préserver un modèle de protection sociale auquel nous sommes tous attachés et qui ne pourra survivre qu'avec une volonté très affirmée de mettre en place les recettes nécessaires à la couverture de besoins maîtrisés.

***Annie David, présidente.** - Un récent rapport du Conseil des prélèvements obligatoires a montré que si, à une certaine époque, les prélèvements obligatoires ont permis de réduire les écarts de niveau de vie au sein de la population, ce n'est plus le cas : les écarts se creusent aujourd'hui entre les différentes couches de la population. Or, la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 dit qu'une contribution commune est indispensable et qu'elle doit être également répartie entre tous les citoyens à raison de leurs facultés. Les 10 % des foyers les plus aisés voient leurs revenus augmenter, notamment du fait de la fiscalité sur le patrimoine, et l'écart entre les plus riches et les plus pauvres ne cesse de se creuser. Il y a nécessité de revoir aujourd'hui ces prélèvements pour que chacun contribue à la mesure de ses revenus.*

***René-Paul Savary.** - Le bilan et le constat présentés sont difficilement contestables. Il faudra bien sûr trouver des recettes supplémentaires mais aussi s'acharner à rechercher des sources d'économie. Il n'est plus possible de financer notre modèle social à crédit. Notre*

commission pourrait se pencher sur le moyen d'être un peu plus efficient dans la gestion de certaines branches.

René Teulade. - *Nous n'avons jamais trouvé l'équilibre entre l'économie et la démarche philosophique de notre système, à savoir un système qui repose à la fois sur des prescriptions libéralisées et des prestations socialisées. Il est aujourd'hui nécessaire de s'attaquer aux prescriptions, aussi bien du côté des prescripteurs que des consommateurs. Plusieurs moyens ont été utilisés pour essayer de modifier les comportements. Nous étions arrivés, en 1992, à un accord avec toutes les professions de santé ; il consistait à fixer les rémunérations pendant un certain nombre d'années, à stabiliser les tarifs et les dépenses jusqu'à la réduction du déficit alors accumulé de 17 milliards de francs. Un tel résultat est impossible à réaliser sans le consentement des différents acteurs.*

Muguette Dini. - *Ce débat est une chance pour le Sénat car il permet d'avoir une vraie vue d'ensemble. Nous arrivons à une période où il va réellement falloir, outre l'augmentation des prélèvements sociaux, opérer une vraie révolution dans notre système de protection sociale. N'est-il pas temps de modifier les comportements de tous les acteurs ? Peut-on continuer à être aussi inconscient du système dont tous profitent ? Le système du tiers payant qui permet dans les faits le non-paiement des médicaments par le patient est à cet égard peu pédagogique même si j'en comprends l'intérêt pratique. Si l'on ne fait rien, les déficits vont continuer à s'accumuler et les jeunes générations commencent déjà à nous le reprocher.*

Annie David, présidente. - *Le problème n'est pas seulement du côté des patients. Certains prescripteurs, par exemple, pourraient éviter les dépassements d'honoraires.*

Christiane Demontès. - *Le débat de cette année doit permettre d'aller au bout des discussions et de la réflexion. Le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires montre que notre système creuse les inégalités entre ceux qui ont beaucoup et ceux qui ont des difficultés, notamment certaines classes moyennes aujourd'hui tirées vers le bas. Notre système est fondé sur la solidarité : on paie selon ses moyens et on consomme selon ses besoins. Or, on est en train de s'écarter aujourd'hui de cela. Il existe pourtant des solutions, il faut être courageux. Il y a par exemple des niches inutiles dans leurs objectifs et très chères. Les exonérations des charges sociales créées pour favoriser l'emploi doivent être remises à plat, il faut regarder ce qui favorise l'accès à l'emploi des jeunes et des seniors et ce qui encourage les effets d'aubaine. Un rapport non publié de Jean-Luc Tavernier fait un état des lieux assez éloquent sur l'efficacité de ces mesures. On ne pourra s'exonérer de ce débat ou alors on choisit de renvoyer nos dettes aux générations futures.*

Yves Daudigny, rapporteur général. - *La santé est au cœur de notre dispositif de protection sociale. Certes, des gains de performance existent et il y a des comportements individuels à faire modifier et évoluer. Mais les dépenses progressent plus vite que le PIB car on se soigne plus et mieux : les*

dépenses de santé qui représentaient 3 % du PIB après la guerre, en représentent 12 % aujourd'hui. Les cataractes, les prothèses se multiplient, les cancers, les maladies cardio-vasculaires, le diabète sont mieux pris en charge. Or, il y a danger sur le fondement même de notre système de mutualisation des risques. Comment éviter que certains jeunes, dont on ne rembourse qu'à 55 % les dépenses courantes, n'aient pas le souhait de sortir du système ? De nouvelles recettes, de l'ordre de 10 milliards, sont donc nécessaires. Le précédent rapporteur général, Alain Vasselle, avait proposé à plusieurs reprises une augmentation de la CRDS mais il n'avait pas été suivi par le Gouvernement. Si la CRDS avait été augmentée, la Cades n'aurait pas eu besoin de la CSG prélevée à d'autres branches, et l'on se trouverait dans une spirale moins négative aujourd'hui. L'amélioration de la situation économique ne peut que permettre une stabilisation des déficits, c'est dire si la situation est préoccupante.