N° 3319

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2001.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN (1) SUR LE
PROJET DE LOI *de* **financement de la sécurité sociale pour 2002** (n° 3307),

PAR M. JEROME CAHUZAC,

Député.

(1) La composition de cette commission figure au verso de la présente page.

Voir les numéros : **3307** et **3345**.

Sécurité sociale.

La Commission des finances, de l'économie générale et du Plan est composée de : M. Henri Emmanuelli, *président* ; M. Michel Bouvard, M. Jean-Pierre Brard, M. Yves Tavernier, *vice-présidents* ; M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Jacques Jégou, M. Michel Suchod, *secrétaires* ; M. Didier Migaud, *Rapporteur Général* ; M. Maurice Adevah-Poeuf, M. Philippe Auberger, M. François d'Aubert, M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Gérard Bapt, M. François Baroin, M. Alain Barrau, M. Jacques Barrot, M. Christian Bergelin, M. Éric Besson, M. Alain Bocquet, M. Augustin Bonrepaux, M. Jean-Michel Boucheron, Mme Nicole Bricq, M. Christian Cabal, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Gilles Carrez, M. Henry Chabert, M. Jean-Pierre Chevènement, M. Didier Chouat, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Christian Cuvilliez, M. Arthur Dehaine, M. Yves Deniaud, M. Michel Destot, M. Patrick Devedjian, M. Laurent Dominati, M. Julien Dray, M. Tony Dreyfus, M. Jean-Louis Dumont, M. Daniel Feurtet, M. Pierre Forgues, M. Gérard Fuchs, M. Gilbert Gantier, M. Jean de Gaulle, M. Hervé Gaymard, M. Jacques Guyard, M. Edmond Hervé, M. Pierre Hériaud, M. Jean-Louis Idiart, Mme Anne-Marie Idrac, M. Michel Inchauspé, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Marc Laffineur, M. Jean-Marie Le Guen, M. Guy Lengagne, M. Maurice Ligot, M. François Loos, M. Alain Madelin, Mme Béatrice Marre, M. Louis Mexandeau, M. Gilbert Mitterrand, M. Pierre Méhaignerie, M. Gilles de Robien, M. Alain Rodet, M. José Rossi, M. Nicolas Sarkozy, M. Gérard Saumade, M. Philippe Séguin, M. Georges Tron, M. Jean Vila.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	9
PREMIÈRE PARTIE LES COMPTES ET LES RECETTES : ÉQUILIBRE ET COMPLEXITÉ	
CHAPITRE PREMIER : LA QUESTION RECURRENTE DU CONTENU DES LOIS DE FINANCEMENT.....	15
I.- L'EXCLUSION DE LA CADES ET DE LA CRDS DU PERIMETRE DES LOIS DE FINANCEMENT.....	15
II.- L'EXCLUSION DES REGIMES COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES	17
III.- LE REFUS DE SOUMETTRE AU PARLEMENT DES PROJETS DE LOIS DE FINANCEMENT RECTIFICATIVES	17
IV.- L'OCCASION MANQUEE DE LA REFORME DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959.....	18
CHAPITRE II : L'EQUILIBRE GENERAL.....	21
I.- L'EQUILIBRE REVISE DE 2001.....	21
A.- LES MODIFICATIONS DES RECETTES	21
B.- LE RELEVEMENT DES OBJECTIFS DE DEPENSES.....	22
C.- LA QUESTION DES COMPTES 2000 ET 2001 DU REGIME GENERAL.....	23
II.- L'EQUILIBRE PREVISIONNEL DE 2002	24
A.- LE DYNAMISME DES RECETTES.....	24
1.- L'évolution des recettes prévues en 2002	24
2.- L'évolution pluriannuelle des recettes.....	25
B.- LA CROISSANCE MAINTENUE DES DEPENSES.....	26
C.- LE TABLEAU D'EQUILIBRE DU REGIME GENERAL	27

D.- LES SOLDES DE LA SECURITE SOCIALE 29

III.– LES CONVENTIONS COMPTABLES QUI PESENT SUR LA CLARTE DE L'ANALYSE DES RECETTES	30
CHAPITRE III : LES MESURES DE RECETTES	33
I.– LES NOUVELLES MODIFICATIONS DES AFFECTATIONS DE RECETTES	33
A.– LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES FLUX DE FINANCEMENT POUR AMELIORER LA LISIBILITE DES LOIS DE FINANCEMENT.....	33
B.– LES RECETTES BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES AU PROFIT DE LA SECURITE SOCIALE	39
1.– La taxe sur les conventions d'assurance.....	39
2.– Les recettes de redevances UMTS au profit du Fonds de réserve pour les retraites.....	40
C.– LES PERTES DE RECETTES SOCIALES	40
1.– La baisse de la subvention budgétaire d'équilibre de l'État au BAPSA permise par l'augmentation du prélèvement de C3S	41
2.– L'accélération des versements de la CADES à l'État	41
D.– LES MODIFICATIONS D'AFFECTATION OU DE REPARTITION INTERNES AU CHAMP SOCIAL	41
1.– Les changements d'affectation liés au FOREC.....	42
2.– Les changements d'affectation internes au champ social liés au Fonds de réserve pour les retraites.....	43
3.– Le financement par la branche Famille de la majoration de pension pour enfant.....	44
4.– Les contributions de la branche Accidents du travail.....	44
5.– Le relèvement du prélèvement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA	44
II.– LA CONSOLIDATION DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA REFORME DES COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE	45
A.– L'HISTOIRE MOUVEMENTEE DU FINANCEMENT DU FOREC.....	45
B.– LES REPONSES APPORTEES AUX DIFFICULTES DE L'EXERCICE 2000	48
1.– La validation de la pratique substituant l'ACOSS au FOREC.....	48
2.– Le devenir de la créance de l'ACOSS sur l'État	48
C.– LE FINANCEMENT EQUILIBRE DES DÉPENSES POUR 2001	49
D.– L'EQUILIBRE PREVU POUR 2002	50
E.– LE STATUT PRECISE DU FOREC	51
III.– LE BILAN DES TRANSFERTS ET DES MODIFICATIONS DE FLUX FINANCIERS POUR LES DIFFERENTS ORGANISMES	52

IV.- LES MODIFICATIONS PONCTUELLES DU PROJET EN MATIERE DE RECETTES.....	55
A.- L'ALLEGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES POUR LA PREMIERE EMBAUCHE	55
B.- LA MISE EN PLACE DE DEUX MAJORATIONS DE L'ALLEGEMENT LIE AUX 35 HEURES.....	56
1.- Pour les entreprises de transport routier de marchandises.....	56
2.- Pour les entreprises situées en zone de redynamisation urbaine.....	56
C.- L'EXONERATION DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DE L'ALLOCATION DE CESSATION ANTICIPEE D'ACTIVITE AU BENEFICE DES VICTIMES DE L'AMIANTE	56
D.- L'ASSUJETTISSEMENT SOCIAL DES DIRIGEANTS D'ASSOCIATIONS ET DE SOCIETES PAR ACTIONS SIMPLIFIEES	57

CHAPITRE IV : LES MESURES DE TRESORERIE ET DE RECOUVREMENT.....
58

I.- L'EVOLUTION DES PLAFONDS DE BESOINS DE TRESORERIE.....	58
II.- LA MODERNISATION DES MODES DE RECOUVREMENT POUR LES REGIMES DE NON-SALARIES.....	60

DEUXIÈME PARTIE
LES DÉPENSES : MOBILISATION DES EXCÉDENTS

CHAPITRE PREMIER : LA BRANCHE MALADIE : UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION MODÉRÉE DES DÉPENSES	65
I.- L'ANALYSE DES DÉPENSES	64
A.- LA HAUSSE DES DÉPENSES EN 2000 DOMINÉE PAR LA PROGRESSION DES DÉPENSES DE MÉDICAMENTS.....	65
B.- LA TENDANCE EN 2001 : UN RYTHME MOINS SOUTENU.....	66
1.- Le dépassement prévisionnel de l'ONDAM	66
2.- Les dépenses de soins de ville en croissance forte.....	67
3.- Les dépenses des établissements en hausse modérée.....	67
II.- LES CONDITIONS D'UNE RÉGULATION RENOVÉE DES SOINS DE VILLE.....	68
A.- LA RÉGULATION DES DÉPENSES DE MÉDICAMENT.....	69
1.- La promotion de l'usage de la dénomination commune internationale ..	69
2.- Le relèvement du barème de la taxe sur la publicité pharmaceutique ...	71
3.- Le renforcement de la clause de sauvegarde.....	72

B.- L'ALIMENTATION DU FONDS D'AIDE À LA QUALITÉ DES SOINS DE VILLE..... 74

III.– L'ADAPTATION DES ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES	75
A.– L'HÔPITAL PUBLIC.....	75
1.– La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière.....	75
2.– L'abondement du Fonds pour la modernisation des établissements de santé.....	75
B.– L'ALIMENTATION DU FONDS POUR LA MODERNISATION DES CLINIQUES PRIVÉES.....	77
C.– L'AJUSTEMENT TRANSITOIRE DE LA TARIFICATION DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX.....	77
IV.– L'ÉQUILIBRE DE LA BRANCHE MALADIE EN 2002	80
A.– L'ONDAM EN 2002 : DES PERSPECTIVES RAISONNABLES	80
B.– LES COMPTES DU RÉGIME GENERAL EN LÉGER DÉFICIT.....	82
CHAPITRE II : LA BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES MALADIES PROFESSIONNELLES : DE NOUVELLES AVANCEES ET UNE EVOLUTION INEVITABLE.....	84
I.– L'ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA BRANCHE	86
II.– LES QUATRE NOUVELLES AVANCEES DU PRESENT PROJET DE LOI.....	87
A.– L'EXONERATION DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DES INDEMNITES COMPLEMENTAIRES A L'INDEMNITE DE CESSATION D'ACTIVITE VERSEE AUX VICTIMES DE L'AMIANTE	87
B.– LA MODIFICATION DU STATUT ET LE FINANCEMENT DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE.....	88
C.– LA LEVEE DE PRESCRIPTION POUR LES DEMANDES D'INDEMNITE DES VICTIMES DE L'AMIANTE	91
D.– L'EXTENSION DE L'OBJET DU REVERSEMENT FORFAITAIRE DE LA BRANCHE ACCIDENT DU TRAVAIL À L'ASSURANCE MALADIE.....	92
III.– L'EVOLUTION INEVITABLE.....	93
CHAPITRE III : LA BRANCHE FAMILLE : DES EXCEDENTS MOBILISES.....	96
I.– L'EQUILIBRE GENERAL DE LA BRANCHE FAMILLE.....	96
II.– LES CHARGES DE LA BRANCHE ET L'IMPACT FINANCIER DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT.....	97
A.– LES CHARGES DE LA BRANCHE	97
B.– L'IMPACT FINANCIER DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2002	99
III.– LES CHARGES ASSUMÉES PAR LA BRANCHE FAMILLE REMBOURSEES PAR L'ÉTAT	101

IV.– LA CONVENTION D’OBJECTIFS 2001-2004, LA GESTION ADMINISTRATIVE ET L’ACTION SOCIALE.....	103
CHAPITRE IV : LA BRANCHE VIEILLESSE : DES PERSPECTIVES D’ÉVOLUTION TOUJOURS EN DÉBAT	106
I.– L’ÉVOLUTION DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2000–2001	107
A.– LES COMPTES EXCEDENTAIRES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DU RÉGIME GENERAL.....	107
1.– Des recettes en progression.....	108
2.– Une augmentation maîtrisée des dépenses	109
B.– LES COMPTES DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE.....	110
1.– Les résultats 2000.....	110
2.– Les prévisions 2001	111
3.– Les conséquences du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 sur le Fonds de solidarité vieillesse.....	112
II.– LE NOUVEAU CADRE DU DÉBAT SUR L’ÉVOLUTION DES RETRAITES.....	113
A.– LA MISE EN PLACE DU CONSEIL D’ORIENTATION DES RETRAITES.....	114
B.– LES PREMIERES CONCLUSIONS	114
1.– Sur les préretraites.....	115
2.– Sur les inégalités entre fonctionnaires et salariés du secteur privé	115
3.– Sur les projections financières des régimes de retraite.....	115
III.– LE FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES	116
A.– LA CREATION D’UN ETABLISSEMENT PUBLIC AUTONOME	116
1.– L’organisation administrative	117
2.– Le champ d’application du Fonds de réserve pour les retraites	117
3.– La question des investissements du Fonds de réserve pour les retraites.....	118
B.– LE FINANCEMENT.....	119
1.– Le scénario de montée en puissance du Fonds de réserve pour les retraites sur la période 2000–2020.....	120
2.– Le compte en 2000 et 2001.....	121
3.– Le compte en 2002	122
IV.– LES PENSIONS : UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE.....	124
EXAMEN EN COMMISSION	128
A.– AUDITION DES MINISTRES.....	128

B.- EXAMEN DES ARTICLES	138
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION	141
ANNEXE.....	143

laisser cette page blanche sans numérotation

INTRODUCTION

L'année 2002, malgré les incertitudes liées à l'évolution de la conjoncture, ne devrait pas trop affecter la tendance au redressement des comptes de la sécurité sociale amorcée en 1997. Le solde négatif de la branche Maladie a été réduit (- 14,4 milliards d'euros en 1997, - 0,8 milliard d'euros en 2001). Les excédents des autres branches ont été confirmés en 2001. Ils permettent de nouvelles avancées.

S'agissant des recettes, deux nouvelles affectations au profit de la sécurité sociale sont proposées : une augmentation de la part du produit de la taxe sur les conventions d'assurance et un supplément du produit des redevances de téléphonie mobile de troisième génération. Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale bénéficie de nouvelles ressources permettant un équilibre pérenne à compter de 2001.

Le Fonds de réserve pour les retraites enfin s'était vu doté des ressources nécessaires conformément à son plan de charge annoncé mais les modalités de son financement devraient être modifiées à la suite des toutes récentes propositions du Gouvernement relatives à l'abaissement du prix des licences UMTS et à sa compensation par le versement du produit de cessions d'actifs, du moins en 2002. Votre Rapporteur pour avis approuve ces propositions qui devraient permettre au Fonds de réserve pour les retraites de bénéficier d'un pourcentage du chiffre d'affaires des opérateurs.

S'agissant des dépenses, votre Rapporteur pour avis tient à souligner l'intérêt du transfert du choix de la marque d'un médicament du médecin vers le pharmacien, des mesures relatives à l'alimentation du Fonds d'aide à la qualité des soins de ville, à la prise en charge par la branche Accidents du travail de certaines dépenses de la branche Maladie, à la mise en place du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, à la prise en charge progressive, et justifiée, des bonifications de pensions pour enfants, à la création du congé de paternité, à la poursuite de l'effort – sans précédent – en faveur de l'accueil collectif des jeunes enfants, et enfin à la revalorisation substantielle des pensions (0,3 point de plus que la hausse des prix).

Ces réformes complètent les avancées significatives opérées par les lois de financement précédentes.

Cela étant, au terme de la législature, votre Rapporteur pour avis souhaite faire part de quelques unes de ses interrogations relatives aux lois de financement de la sécurité sociale.

Celles-ci, malgré leur indiscutable apport – le Parlement se prononce sur les modalités de financement et l'évolution des dépenses de la sécurité sociale –, et malgré leur enrichissement au cours des dernières années, se trouvent à un moment charnière où la nécessité de changements institutionnels se fait plus pressante. L'exercice de l'examen de ces lois est devenu, en effet, singulièrement délicat.

Les délais tout d'abord sont très, voire trop, tendus. Le Gouvernement doit préparer deux textes imbriqués l'un dans l'autre en même temps, et le Parlement doit les examiner au même moment. Le délai entre le dépôt du projet de loi de financement et son examen en séance publique, qui était de vingt jours en 2000, n'est cette année que de douze jours, et votre Commission des finances n'a pu examiner le projet de loi de financement pour 2002 que le lendemain de son dépôt sur le bureau de l'Assemblée nationale. Sans doute ce dépôt a-t-il eu lieu avant le 15 octobre comme l'exige l'article L.O.111-6 du code de la sécurité sociale, mais en pratique le texte n'a été déposé qu'au dernier moment, après le conseil des ministres du 10 octobre 2001. L'an dernier, le projet avait été déposé le 4 octobre.

La réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances n'a malheureusement pas modifié le télescopage des calendriers.

Le dépôt tardif, conjugué avec les conditions d'examen du projet de loi de financement – marquées par l'urgence de droit –, contraste avec les délais de mise en place des réformes votées.

Chaque année, votre Rapporteur pour avis déplore les retards dans la parution des textes d'application des lois de financement votées l'année précédente. En 1999, huit articles n'avaient pas reçu de texte d'application. En 2000, dix articles prévoyant des décrets n'avaient pas été appliqués. Cette année, s'agissant de la loi de financement pour 2001, promulguée il y a plus de dix mois, votre Rapporteur pour avis relève l'absence de publication des décrets relatifs :

– aux délégations de compétences, en matière de contrôle, entre unions de recouvrement (article 8) ;

– à l'extension du bénéfice de l'allocation de veuvage aux conjoints survivants sans enfant (article 26) ;

– au répertoire national des retraites et des pensions (article 27) ;

– à la prise en charge par le Fonds de solidarité vieillesse des sommes représentatives de la validation des périodes de perception d'un revenu de remplacement en application d'un accord de cessation anticipée d'activité des travailleurs salariés par les régimes d'assurance vieillesse (article 30) ;

– aux filières et réseaux de soins expérimentaux (article 36) ;

– à la création du Fonds pour la modernisation sociale des établissements de santé (article 40) ;

– au financement de l'activité des soins d'accueil et de traitement des urgences dans les cliniques privées (article 41) ;

– au service de santé des armées (article 43) ;

– à la transmission des prélèvements par certains professionnels de santé ou structures (article 44) ;

– au Fonds de promotion de l'information médicale et médico-économique (article 47) ;

– à la mise en place du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (article 53).

Votre Rapporteur comprend parfaitement que, dans certains cas, des consultations de divers organismes soient nécessaires et longues. Il n'en demeure pas moins que les retards dans la parution des décrets ne peuvent susciter que des incompréhensions, voire des espoirs déçus, notamment chez les bénéficiaires des mesures votées par le Parlement. Ces incompréhensions et espoirs déçus sont sans doute renforcés si l'on constate que certains décrets ont pu, inversement, être pris rapidement. La création d'une allocation de présence parentale partagée a ainsi fait l'objet d'un décret – en Conseil d'État, de surcroît – dès le 5 février 2001.

Un autre type de difficulté concerne le contenu même des lois de financement : les limites de la complexité des circuits de financement ont probablement été atteintes.

Votre Rapporteur pour avis considère que des simplifications drastiques doivent être maintenant à l'ordre du jour. Les incertitudes conjoncturelles ne doivent pas conduire à des ajustements permanents des ressources des différents fonds ou caisses. La lisibilité des circuits de financement ne doit pas seulement obéir à l'objectif de valeur constitutionnelle d'accessibilité et d'intelligibilité de la loi (décision du Conseil constitutionnel n° 99-421 DC du 16 décembre 1999), elle constitue aussi et surtout une condition de l'adhésion de nos concitoyens à notre système de sécurité sociale.

Votre Rapporteur pour avis constate que ses préoccupations sont partagées par le Gouvernement. Il espère que la réflexion collective permettra d'aboutir à des réformes substantielles l'an prochain. Pour l'alimenter, le présent rapport suggère quelques pistes.

Votre Rapporteur pour avis note d'ailleurs, pour s'en satisfaire, que le présent projet de loi ajoute moins de « tubulures » nouvelles que les années passées. Mais les transferts financiers internes à la sécurité sociale sont encore trop nombreux.

Une autre difficulté de fond est relative au niveau des mesures qui doivent figurer dans une loi de financement.

L'article 34 de la Constitution n'a pas été modifié lors de l'institution, en 1996, des lois de financement de la sécurité sociale. Il dispose toujours que la loi ne détermine que les principes fondamentaux de la sécurité sociale. D'un autre côté, les lois de financement peuvent, aux termes de l'article L.O.111-3 du code de la sécurité sociale, contenir « *des dispositions affectant directement l'équilibre financier des régimes obligatoires de base* ». Des mesures qui pourraient apparaître de nature réglementaire pourraient donc avoir leur place dans les lois de financement. Mais qu'est-ce qu'une affectation directe de l'équilibre financier ? En la matière, le Conseil constitutionnel a eu l'occasion d'affiner ses exigences d'impact financier, critère de partage entre loi de financement et autres textes. Néanmoins, votre Rapporteur pour avis est amené à s'interroger cette année encore – beaucoup moins que l'an dernier, il est vrai – sur la présence de certaines réformes dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Le présent avis reviendra, au cas par cas, sur chacune des dispositions à l'impact financier « limité ».

PREMIÈRE PARTIE
LES COMPTES ET LES RECETTES :
ÉQUILIBRE ET COMPLEXITÉ

Laisser cette page blanche sans numérotation.

CHAPITRE PREMIER

LA QUESTION RECURRENTE DU CONTENU DES LOIS DE FINANCEMENT

Depuis la création des lois de financement, se pose la question récurrente de leur contenu, à la fois en termes de périmètre et d'échelle de temps.

I.- L'EXCLUSION DE LA CADES ET DE LA CRDS DU PERIMETRE DES LOIS DE FINANCEMENT

De la même manière que l'an passé, mais cette fois en creux, le présent projet pose de nouveau la question de l'adéquation de la définition du champ des lois de financement de la sécurité sociale. Celui-ci est déterminé par l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale, qui dispose, respectivement aux 2^o et 3^o de son paragraphe I, que la loi de financement *«prévoit, par catégorie, les recettes de l'ensemble des régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement »* et *«fixe, par branche, les objectifs de dépenses de l'ensemble des régimes obligatoires de base comptant plus de vingt mille cotisants actifs ou retraités »*.

Les arguments qui militent à l'encontre de l'exclusion de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) sont connus. Il n'est sans doute cependant pas inutile d'y revenir. On ne voit pas, en effet, de raison fondamentale pour laquelle la CADES, qui concourt au financement de la sécurité sociale, mais *a posteriori*, sous la forme d'un remboursement de la dette contractée initialement par les organismes sociaux, est exclue du champ.

Ce choix, opéré par le législateur organique en 1996, se comprend d'autant moins que, à l'inverse, le Fonds de réserve pour les retraites est, lui, inclus dans la loi de financement, alors qu'il a pour objet de servir de réceptacle au provisionnement permis, notamment, par les excédents passés ou futurs de certaines des caisses.

De même, la loi de financement inclut le thème de la gestion de la dette courante dite «de trésorerie », puisque les lois de financement en prévoient à la fois les plafonds autorisés et la charge d'intérêts qui en découle.

Cette lacune du périmètre fixé par la loi organique est d'ailleurs soulignée par le fait que l'annexe *f* présente les comptes de la CADES, au même titre que ceux du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) et du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC), en application de l'article L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale qui dispose que ladite annexe doit décrire *«les comptes prévisionnels des organismes ayant pour mission de concourir au financement de ces (...) régimes et, s'il y a lieu, à l'apurement de la dette »*. On constate donc, en tout état de cause, une divergence évidente entre les deux articles de la loi organique précités.

L'observation précédente peut également être étendue, plus généralement, à la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), unique ressource de la CADES, en tant qu'imposition de toute nature, dont le régime, – assiette et modalités de recouvrement – est très proche de celui de la CSG (contribution sociale généralisée) qui, elle, est naturellement incluse dans le périmètre.

Cette délimitation restrictive du périmètre des lois de financement pose des problèmes récurrents, puisqu'elle aboutit à ce que les mesures concernant la CADES ou la CRDS puissent se trouver dans la plupart des types de lois, – ordinaires ou de finances –, sauf en loi de financement.

L'an passé, manifestement oublié de cette contrainte, le Gouvernement avait proposé une mesure d'exonération de la CRDS dans le cadre du projet de loi de financement, que l'Assemblée nationale a souhaité adopter et conserver. Par souci d'une élémentaire prudence, et parce que votre Rapporteur était favorable à la mesure, il avait dû proposer de transférer cet article en deuxième partie du projet de loi de finances. Le Conseil constitutionnel lui a d'ailleurs donné raison, en annulant le dispositif maintenu, par ailleurs, en loi de financement.

Cette année, le Gouvernement a respecté les contraintes organiques, et la mesure concernant la CADES n'est prévue que par le projet de loi de finances pour 2002. Elle consiste à accélérer le versement de la CADES à l'État en le concentrant sur quatre ans (c'est-à-dire jusqu'en 2005), et non plus sur sept. Ce dispositif prive en pratique la CADES de 1,15 milliard d'euros (7,5 milliards de francs) par an jusqu'en 2005 pour remplir sa mission de remboursement de la dette sociale, afin de contribuer à limiter le déficit budgétaire. En conséquence de la procédure, conforme aux textes organiques, cette question ne sera pas débattue dans le cadre de la discussion sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, ce que votre Rapporteur ne peut que regretter, car les montants en cause ont une incidence sur l'équilibre des comptes sociaux au sens large.

L'intégration de la CADES et de la CRDS dans le champ de la loi de financement aurait pour effet d'accroître le montant des taxes et recettes affectées de 4,6 milliards d'euros (30 milliards de francs) en 2002, et de majorer les dépenses de 1,5 milliard d'euros (10 milliards de francs), au titre du remboursement de la dette sociale et des charges d'intérêts. En revanche, il resterait à régler la question du versement de 3 milliards d'euros (19,7 milliards de francs) à l'État, qui pourrait difficilement être considéré comme une dépense effectuée au titre de l'une ou de l'ensemble des branches, mais pourrait être traitée en prélèvement soit sur les contributions publiques soit sur les recettes fiscales affectées. Des montants précités, il ressort que, si l'exclusion de la CADES et de la CRDS apparaît d'une portée évidemment relativement restreinte par rapport à l'ensemble des montants bruts en jeu, elle le devient sensiblement moins, par comparaison avec les soldes (analysés *infra*).

II.- L'EXCLUSION DES REGIMES COMPLEMENTAIRES OBLIGATOIRES

Les lois de financement de la sécurité sociale ne visent que les régimes obligatoires de base. Les régimes obligatoires, mais non de base, que sont les régimes complémentaires de retraite, ou de santé, en sont donc exclus.

S'agissant des premiers, leur intégration poserait certes des problèmes, notamment en ce qui concerne les régimes conventionnels d'entreprise, qui sont créés de manière facultative, mais, une fois créés, deviennent obligatoires. Pourtant, ce choix conduit à une certaine distorsion dans la mesure, où les retraites versées par certains régimes d'employeurs (en particulier de l'État) doivent être comparées à la somme retraite de base + retraite complémentaire. Votre Rapporteur soulignera également que cette définition du périmètre interdit par exemple au Parlement comme au Gouvernement de proposer d'amender le projet soumis à l'Assemblée pour y intégrer le contenu de la proposition de loi déposé par le groupe socialiste tendant à créer un régime complémentaire obligatoire de retraite pour les exploitants agricoles, pourtant nécessaire, et très attendu.

En matière de régime complémentaire maladie, la définition du champ des lois de financement ne tient évidemment pas compte de la couverture maladie universelle (CMU) complémentaire, d'autant que celle-ci a été créée ultérieurement. Or l'instauration de ce régime nouveau a quelque peu modifié le paysage social français, en établissant un régime complémentaire obligatoire, auquel participent les caisses des régimes de base de maladie et dont le financement repose sur la « solidarité », c'est-à-dire sur l'État, à hauteur de 1 milliard d'euros (6,5 milliards de francs). Mais la CMU ne fait l'objet d'un débat en séance publique qu'à l'occasion de la discussion du projet de budget de la solidarité, dont la dotation CMU ne représente qu'une faible part.

Ce paradoxe a d'ailleurs clairement été mis en évidence par la ministre chargée des affaires sociales lors de son audition par la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales, au cours de laquelle elle a indiqué que le débat en séance publique du projet de loi de financement donnerait l'occasion au Gouvernement d'aborder la question du seuil de ressources ouvrant (ou fermant) l'accès à la CMU. Cela avait d'ailleurs effectivement déjà été le cas l'an passé, où le relèvement du seuil de 3.500 francs à 3.600 francs, d'ordre réglementaire, a été annoncé lors du débat du projet de loi de financement pour 2001 en séance publique par la ministre, en réponse aux nombreuses questions posées par les députés sur ce thème, et non lors du débat sur le budget de la solidarité.

III.- LE REFUS DE SOUMETTRE AU PARLEMENT DES PROJETS DE LOIS DE FINANCEMENT RECTIFICATIVES

Outre la question du périmètre des lois de financement, se pose celui de leur horizon temporel. La loi organique prévoit la possibilité de loi de financement rectificative, à l'instar des lois de finances. Le Gouvernement s'est cependant toujours refusé, jusqu'à présent, à présenter de tels projets au Parlement. Pour sa part, celui-ci ne peut présenter

de tels textes, car la Constitution prévoit qu'ils sont exclusivement d'initiative gouvernementale.

C'est finalement au Conseil constitutionnel qu'est revenue, d'une certaine manière, la définition de la procédure qu'a été conduit à suivre le Gouvernement pour pallier l'absence de loi rectificative. En effet, la jurisprudence constitutionnelle a, à la fois :

– censuré (décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000) une modification d'affectation de recettes sociale en 2000 par la loi de finances rectificative pour 2000 qui n'avait pas été préalablement autorisée par une loi de financement et n'était plus susceptible de l'être avant la fin de l'exercice considéré ;

– accepté (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000) que la loi de financement pour l'exercice à venir puisse tenir lieu de loi de financement rectificative pour l'exercice en cours ⁽¹⁾.

C'est sur ce double fondement que le Gouvernement a considéré que le présent projet de loi de financement pour 2002 pourrait servir de support :

– aux modifications d'affectation de recettes pour 2001, nécessaires notamment pour l'équilibre du FOREC, ainsi que, en conséquence, aux révisions de prévisions de recettes et d'objectifs de dépenses pour 2001 ;

– à l'annulation de la créance de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), – au nom du FOREC –, sur l'État, enregistrée au 31 décembre 2000, c'est-à-dire au titre de l'exercice antérieur. En revanche, il n'a pas été utile de proposer un article révisant les recettes et les dépenses pour 2000, l'exercice étant achevé.

IV.– L'OCCASION MANQUEE DE LA REFORME DE L'ORDONNANCE ORGANIQUE DE 1959

La réforme de l'ordonnance portant loi organique du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances s'est conclue par la promulgation de la loi organique du 1^{er} août 2001.

⁽¹⁾ A propos de la loi de financement pour 2001 :

« Considérant (...) que le IX de l'article 16 rend applicable dès le 1^{er} janvier 2000 l'affectation des droits sur les boissons, désormais prévue par le IV du même article, au fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale ; que ces droits étaient portés en recettes du fonds de solidarité vieillesse par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 ; que, pour contester la nouvelle affectation, les sénateurs requérants font valoir qu'une mesure touchant à l'équilibre financier des régimes obligatoires de base en 2000 n'aurait pas sa place dans la loi déferée ; « Considérant que ni le II de l'article L.O. 111-3, aux termes duquel : « Seules les lois de financement peuvent modifier les dispositions prises en vertu des 1° à 5° du I », ni aucune autre disposition ne fait obstacle à la modification de l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 par l'article 16 de la loi déferée ; que doivent en conséquence être rejetés les griefs tirés de la non conformité de l'article 16 à l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale ; (...) ».

Cette réforme considérable, permise par un consensus rarement atteint entre majorité et opposition, entre assemblées parlementaires, et entre Parlement et Gouvernement, aurait pu être mise à profit pour modifier, marginalement, les textes organiques régissant les lois de financement de la sécurité sociale de façon à résoudre à court terme les problèmes lancinants précédemment mentionnés.

Tel n'a malheureusement pas été le cas. Ladite réforme a néanmoins amélioré l'information du Parlement sur les impositions affectées à d'autres personnes morales que l'État. En particulier, la loi organique du 1^{er} août 2001 adoptée a prévu l'énumération et l'évaluation de ces recettes dans une annexe explicative jointe au projet de loi de finances (article 51), précisé que l'affectation d'une imposition de toute nature à une autre personne morale ne pouvait l'être qu'à raison des missions de service public confiées à lui (article 2 de la même loi), et indiqué que le changement d'affectation, total ou partiel, d'une recette établie au profit de l'État ne pouvait résulter que d'une loi de finances (article 36).

Constatant que la conjonction de positions convergentes au printemps n'avait sans doute pas vocation à se réitérer très fréquemment, votre Rapporteur ne peut que regretter que ces modifications se soient limitées au domaine, certes opportun, des impositions affectées, mais que n'aient pas néanmoins été abordées les questions, pourtant importantes, de l'amélioration de la frontière entre loi de finances et loi de financement.

Votre Rapporteur regrette également que l'articulation des dates de dépôt et d'examen des deux projets de lois, de finances et de financement de la sécurité sociale, n'aient pas été repensée, alors que la pratique constatée cette année montre les limites des délais de dépôt actuellement prévus.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

CHAPITRE II

L'EQUILIBRE GENERAL

Les données présentées dans le présent projet montrent des comptes équilibrés en 2002 et 2001, malgré une certaine dérive des dépenses de maladie.

Cet équilibre, notamment du FOREC, est atteint au prix de nouvelles modifications des circuits de financement, dont le degré de complexité atteint exige une réflexion urgente pour une simplification drastique.

Sur le fond, les propositions du projet relatives à l'assiette et au recouvrement des recettes de la sécurité sociale apparaissent utiles, mais d'importance relativement limitée, si l'on excepte l'entrée des « premières embauches » dans le cadre du dispositif de réduction du temps de travail.

Pour la première fois, le projet prévoit une révision des prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice en cours, qui présente l'avantage significatif d'éclairer l'appréciation des prévisions pour l'exercice à venir. Il y a cependant lieu, compte tenu de cette novation, de s'interroger sur l'ordonnancement des articles du projet, qui mélange les deux exercices ⁽²⁾. Une clarification, distinguant clairement les deux périodes, serait à cet égard souhaitable.

I.- L'EQUILIBRE REVISE DE 2001

A.- LES MODIFICATIONS DES RECETTES

Ainsi qu'il a été indiqué précédemment, le présent projet propose de corriger ⁽³⁾ les prévisions de recettes pour 2001, en tenant compte des modifications d'affectations et de transferts prévues par ailleurs par le même projet. Ces prévisions révisées sont présentées selon les normes en vigueur en 2001, à savoir des montants calculés en francs, et en encaissements-décaissements.

Pour la lisibilité et la comparabilité des données par rapport à 2002, ces données sont présentées ici en euros, ce qui ne change pas la nature des montants, à un facteur multiplicatif près. En revanche, elles demeurent présentées en encaissements-décaissements, faute de données permettant un passage en droits constatés, et compte tenu que l'approbation demandée au Parlement porte effectivement sur les montants calculés suivant cette convention comptable.

⁽²⁾ Sans doute par souci de limiter le nombre d'articles du projet, les affectations de recettes anticipées en 2001 sont présentées dans le même article que celles relatives à 2002. De même, les dispositions relatives aux recettes du FOREC en 2000 et en 2001 sont présentées dans le même article que celles relatives à 2002.

⁽³⁾ Article 9 du présent projet de loi.

Dans ces conditions, les recettes révisées de 2001 s'élèvent à 1,2 milliard d'euros (7,9 milliards de francs) de plus que les prévisions de la loi de financement pour 2001. Ce supplément de ressources résulte principalement de deux facteurs jouant en sens inverse :

– la hausse des taxes affectées de 2,1 milliards d'euros (13,8 milliards de francs). Celle-ci résulte du dynamisme spontané de leur assiette et de nouveaux transferts de recettes de l'État proposées par le présent projet, accentuée par la hausse très modérée des cotisations effectives et fictives (+ 0,35 milliard d'euros) ;

– la diminution des « autres ressources » de 1,6 milliard d'euros (10,5 milliards de francs).

EVOLUTION DES RECETTES PREVUES POUR 2001

(en milliards d'euros – en encaissements-décaissements)

	Prévisions initiales LFSS 2001	LFSS 2001 révisée (article 9 du PLFSS 2002)	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales (en montant)	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales (en %)
Cotisations effectives	165,4	165,6	0,15	0,1
Cotisations fictives	30,7	30,9	0,20	0,6
Contributions publiques	10,3	10,5	0,18	1,8
Impôts et taxes affectés	84,5	86,6	2,10	2,5
Transferts reçus	0,4	0,5	0,06	15,4
Revenus des capitaux	0,5	0,6	0,11	21,9
Autres ressources	8,9	7,3	- 1,63	- 18,4
Total des recettes	300,7	301,8	1,17	0,4

B.– LE RELEVEMENT DES OBJECTIFS DE DEPENSES

Parallèlement aux révisions de recettes, le présent projet de loi de financement prévoit la révision des objectifs de dépenses pour 2001.

Sur le fond, il y a lieu de s'interroger sur la signification de cette notion, dans la mesure où les objectifs, par définition, ont un caractère volontariste, auxquels la notion de révision s'applique difficilement. Il ne s'agit pas en effet de simples prévisions de dépenses.

Sur la forme, et pour les mêmes raisons que celles mentionnées ci-dessus, les révisions de prévisions de dépenses par branche ⁽⁴⁾ sont présentées ici en encaissements-décaissements et non en droits constatés, mais en euros et non en francs.

⁽⁴⁾ Article 31 du présent projet de loi de financement.

EVOLUTION DES OBJECTIFS DE DEPENSES PREVUS POUR 2001

(en milliards d'euros – en encaissements-décaissements)

	LFSS 2000 Constatée (1)	Prévisions initiales LFSS 2001 (2)	LFSS 2001 révisée (3)	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales (en %)
Maladie	114,2	117,26	119,6	2,34	2
Vieillesse	121,9	126,59	126,65	0,06	0
Accidents du travail	8,1	8,57	8,83	0,26	3
Famille	40,31	42,24	42,06	- 0,18	- 0,4
Total des dépenses	284,45	294,65	297,1	2,45	+ 0,8

(1) Rapport 2001 de la Cour des comptes sur la sécurité sociale.

(2) Loi de financement pour 2001.

(3) Article 31 du projet de loi de financement pour 2002.

Les objectifs de dépenses pour 2001 augmenteraient en conséquence d'un total de 2,4 milliards d'euros (16 milliards de francs) par rapport aux objectifs initiaux pour 2001, (0,8 %), soit une progression par rapport à la loi de financement exécutée 2000 de 4,4 %.

Cette croissance des objectifs de dépenses par rapport aux prévisions initiales résulte essentiellement (pour 95 % de l'accroissement en montant) des dépenses de maladie. Les objectifs de la branche Vieillesse apparaissent stables. Les objectifs de la branche Accidents du travail augmentent fortement en taux (+ 3 %), mais évidemment peu, en termes relatifs, en montant (260 millions d'euros, soit 1,7 milliard de francs). Enfin, les objectifs de la branche Famille diminuent légèrement.

C.– LA QUESTION DES COMPTES 2000 ET 2001 DU REGIME GENERAL

Les dispositions prévues par l'article 5 du présent projet conduisent à s'interroger sur les comptes 2000 et 2001 du régime général tels qu'ils sont présentés dans le cadre du projet.

En effet, le régime général apparaît excédentaire de 0,8 milliard d'euros (5,2 milliards de francs) en encaissements-décaissements en 2000, montant ramené à 0,7 milliard d'euros (4,4 milliards de francs) en droits constatés. Mais compte tenu de l'annulation de la créance de l'ACOSS sur l'État annoncée par le Gouvernement dans le courant 2001, et confirmée par l'article 5 du présent projet de loi de financement, la Cour des comptes, dans son rapport 2001 sur la sécurité sociale, a révisé ses calculs et constaté que le régime général est en réalité déficitaire de 137 millions d'euros (900 millions en francs) en 2000, en calcul en droits constaté, seule norme susceptible de faire effectivement apparaître l'incidence financière de l'annulation de créance considérée.

II.- L'EQUILIBRE PREVISIONNEL DE 2002

Les prévisions pour 2002 se caractérisent par le maintien du dynamisme des recettes, qui, malgré des dépenses en augmentation continue - et sans doute estimées de manière optimiste - permet de conserver des comptes globalement équilibrés.

A.- LE DYNAMISME DES RECETTES

1.- L'évolution des recettes prévues en 2002

La croissance attendue des « recettes » consolidées ressort des prévisions de l'article 8. Il convient par ailleurs de rappeler que cet ensemble ne recouvre les recettes que des seuls régimes obligatoires de base et des organismes créés pour concourir à leur financement, excluant notamment la CRDS.

La croissance globale des recettes qu'il est demandé d'approuver au législateur serait donc de 15 milliards d'euros (98 milliards de francs), soit + 5 %, par rapport aux prévisions qu'il a approuvées l'an passé au titre de l'exercice 2001. Ces chiffres seraient réduits, respectivement, à 12 milliards d'euros (80 milliards de francs) et + 4 %, si l'on prend comme base de référence les prévisions révisées de septembre dernier mentionnées à l'article 9 du présent projet, mais retraitées en droits constatés.

Ces niveaux de croissance reflètent donc encore un dynamisme très marqué, même s'il est légèrement inférieur à celui prévu - et dépassé (cf. *supra*) - l'an dernier. En effet, les taux de croissance précités doivent être comparés à ceux correspondant, d'une part, aux prévisions initiales de recettes pour 2000 (+ 5,2 %), d'autre part aux évolutions des prévisions de recettes sur la base des estimations révisées (+ 4,2 %).

ÉVOLUTION DES RECETTES PRÉVUES EN 2002

(en milliards d'euros- en droits constatés)

	Prévisions initiales LFSS 2001 (1)	LFSS 2001 révisée (2)	Prévisions PLFSS 2002 (3)	Écart prévisions PLFSS 2002/ LFSS 2001 initiale	Écart prévisions PLFSS 2002/ LFSS 2001 initiale (en %)	Écart prévisions PLFSS 2002/ LFSS 2001 révisée	Écart prévisions PLFSS 2002/ LFSS 2001 révisée (en %)
Cotisations effectives	165,64	168,7	176,12	10,48	6,3	7,4	4,4
Cotisations fictives	30,69	30,4	31,95	1,26	4,1	1,6	5,1
Contributions publiques	10,41	11,0	10,66	0,25	2,4	- 0,3	- 3,1
Impôts et taxes affectés	84,50	87,4	89,86	5,36	6,3	2,5	2,8
Transferts reçus	0,44	0,34	0,15	- 0,29	- 65,9	- 0,2	- 55,9
Revenus des capitaux	0,49	0,64	0,83	0,34	69,4	+ 0,2	+ 29,9
Autres ressources	9,30	5,9	6,93	- 2,37	- 25,5	+ 1,0	+ 17,5
Total des recettes	301,45	304,4	316,5	15,05	5,0	12,2	4,0

(1) Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

(2) Annexe c du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

(3) Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Les éléments de ressources les plus dynamiques sont, à l'évidence :

– les cotisations effectives, en hausse de 6,3 %. Leur augmentation correspond à l'application d'une hypothèse de croissance de 5 % de la masse salariale au montant des prévisions de cotisations effectives révisées pour 2001 ;

– les impôts et taxes affectés en progression marquée de 6,3 % également. Celle-ci résulte à la fois de la croissance spontanée de l'assiette des taxes affectées, notamment la CSG, et des nouvelles affectations ou augmentation de taux de taxes affectées prévues par les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale, notamment le supplément de taxe sur les conventions assurances transféré de l'État au FOREC, et l'augmentation des droits de consommation sur le tabac.

Votre Rapporteur soulignera toutefois la sensibilité, en montant, des hypothèses d'évolution de la masse salariale sur le total des recettes de cotisations et contributions sociales. Ainsi, un point de croissance de la masse salariale correspond à environ 2,5 milliards d'euros (15 milliards de francs) de recettes de la sécurité sociale.

2.- L'évolution pluriannuelle des recettes

L'évolution pluriannuelle des recettes ne peut pas être analysée sur une période antérieure à 1999, compte tenu de la rupture de convention de comptabilisation intervenant en 2002. Les montants n'ont en effet été recalculés en droits constatés, sur le passé, que pour la période 1999-2001. Sur cette période, la croissance annuelle moyenne des recettes atteint 4,6 %, et, en trois ans, correspond à un total de près de 40 milliards d'euros (près de 270 milliards de francs).

ÉVOLUTION DES RECETTES DES LOIS DE FINANCEMENT								
<i>(en milliards d'euros)</i>								
	1997 (exécuté) (1) E-D	1998 (exécuté) (1) E-D	1999 (exécuté) (2) DC	2000 (exécuté) (2) DC	2001 (révisé) (2) DC	2002 (prévisions) (3) DC	2002/1999 Écart	2002/1999 Évolution annuelle moyenne (en %)
Cotisations effectives	176,06	158,97	164,7	162,6	168,8	176,1	11,4	2,3
Impôts et taxes affectés	33,69	61,16	68,8	79,9	87,8	89,8	21	10,2
Sous-total : cotisations et impôts	209,75	220,13	233,5	242,5	256,6	265,9	32,4	4,6
Cotisations fictives	27,62	28,52	28,6	29,2	30,4	31,9	3,3	3,8
Contributions publiques	10,45	10,15	11,0	11,5	10,9	10,7	- 0,3	- 0,9
Transferts reçus	0,73	0,73	0,61	- 0,12	0,34	0,15	- 0,46	- 25,1
Revenus des capitaux	0,21	0,21	2,5	3,5	4,2	5,4	2,9	38,7
Autres ressources	4,97	4,95	1,9	1,8	2,3	2,3	0,4	7,0
Total	253,75	264,71	278,1	288,5	304,4	316,5	38,4	4,6
<p>(1) Cour des comptes. (2) Annexe c au projet de loi de financement pour 2002. (3) Projet de loi de financement pour 2002. E-D : encaissements - décaissements. DC : droits constatés.</p>								

Les catégories de recettes les plus significatives en montant sont naturellement les cotisations effectives et les impôts affectés. Depuis le basculement sur la CSG d'une part des cotisations maladie en 1998, le produit des cotisations effectives a recommencé à croître substantiellement, de 2,3 % par an. Les impôts et taxes affectés ont, pour leur part, augmenté de 21 milliards d'euros (137 milliards de francs) en trois ans, compte tenu de la croissance spontanée des assiettes de ces prélèvements, et, surtout, de la poursuite des transferts de ressources au profit de la sécurité sociale. La somme de ces deux lignes explique, au total, 85 % de la croissance des recettes de la sécurité sociale retracées dans les lois de financement de la sécurité sociale.

B.- LA CROISSANCE MAINTENUE DES DEPENSES

Les objectifs de dépenses pour 2002 croissent, globalement, en euros courants, de 5,7 % par rapport aux objectifs fixés pour 2001, et de 4 % par rapport aux prévisions révisées pour la même année. Ces taux de croissance doivent être comparés à celui des prévisions révisées pour 2001 par rapport aux réalisations 2000, qui, en droits constatés reconstitués, s'élevait à 3,4 %. Pour l'exercice 2000, ce même taux était de 3,8 %.

Cette croissance globale des prévisions de dépenses par rapport aux objectifs initiaux pour 2001 résulte de l'augmentation importante prévue pour les branches Maladie (+ 7,5 milliards d'euros, soit + 6,4 %) et Vieillesse (+ 9,9 milliards d'euros, soit + 7,8 %), nette des diminutions de dépenses prévues pour la branche Famille (- 1,4 milliard d'euros, soit - 1 %). La branche Accidents du travail voit également ses prévisions de dépenses diminuer, significativement en taux, mais pour un montant naturellement beaucoup plus faible en valeur absolue.

Il est à noter que l'évolution des dépenses maladie apparaît compatible avec les estimations de réalisations pour 2001. Ce taux (4 %) est en effet proche de la croissance du PIB en valeur, estimée à 4 % par les hypothèses économiques retenues pour l'élaboration du projet de loi de finances pour 2002, soit 2,5 % en volume et 1,5 % en valeur (indice des prix à la consommation hors tabac). Cette compatibilité est toutefois subordonnée à la qualité et au réalisme des prévisions de dépenses de maladie révisée pour 2001. Si les révisions sont trop inférieures à l'exécution, les prévisions de dépenses pour 2002 seront sous-estimées.

L'augmentation des dépenses prévues résulte de plusieurs facteurs structurels bien connus :

- pour la maladie, pour moitié en raison du dérapage des dépenses pharmaceutiques pour la maladie ; pour le reste, en raison de l'absence de mécanisme de régulation stricte de l'offre de soins, et du vieillissement de la population ;
- vieillissement de la population pour la vieillesse.

PREVISIONS D'EVOLUTION DES DEPENSES

(en milliards d'euros - en droits constatés)

	Branche Maladie	Branche Vieillesse	Branche Accidents du travail	Branche Famille	Total
Loi de financement de la sécurité sociale pour 2001	117,5	126,2	8,8	42,4	294,8
Loi de financement pour 2001 révisée	120,4	130,9	8,5	39,8	299,6
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002	125,05	136,09	8,4	41,99	311,53
<i>Taux de croissance (en %)</i>					
<i>-PLFSS 2002/LFSS 2001</i>	+ 6,4	+ 7,8	- 4,5	- 1	+ 5,7
<i>-PLFSS 2002/LFSS 2001 révisée</i>	+ 3,8	+ 4	- 1,1	+ 5,4	+ 4,0
<i>Taux de croissance (en %)</i>					
<i>-LFSS 2001 révisée /LFSS 2000</i>	+ 3,4	+ 3,2	+ 6,1	+ 3,4	+ 3,4

Source : annexe c du projet de loi de financement pour 2002.

Elle s'explique également par les mesures de dépenses prévues par le projet de loi de financement, notamment, pour les pensions, la revalorisation de 2,2 % au lieu de 1,9 %.

C.- LE TABLEAU D'EQUILIBRE DU REGIME GENERAL

Les dépenses nouvelles, ainsi que l'incidence des mesures de recettes, sont partiellement retracées par le tableau d'équilibre contenu dans l'annexe c du présent projet.

Il convient cependant de souligner que, pour les mesures qui font l'objet d'une telle évaluation, leur incidence n'est indiquée que pour le régime général. Votre Rapporteur ne peut, en l'espèce, que réitérer sa conclusion de l'année précédente, selon laquelle, pour que l'appréciation du Parlement soit fondée sur des données exhaustives, il serait utile, sinon nécessaire, d'élargir ce tableau d'équilibre à l'ensemble des régimes obligatoires entrant dans le périmètre de la loi de financement.

Malheureusement, pour les raisons déjà évoquées l'an passé, il est impossible d'amender le projet de loi de financement pour prévoir que ce tableau, peut-être le plus important de l'ensemble de ceux donnés dans les annexes, soit complété par les données afférentes aux régimes autres que le régime général⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ En effet, le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 98-404 DC du 18 décembre 1998 sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, particulièrement restrictive quant au droit d'amendement, a considéré que, en vertu du premier alinéa de l'article 47-1 de la Constitution, qui dispose que « le Parlement vote les projets de loi de financement de la sécurité sociale dans les conditions prévues par une loi organique », seule la loi organique peut déterminer les rapports qui doivent être annexés aux projets de loi de financement de la sécurité sociale. Un amendement prévoyant la création d'un nouveau rapport joint à une annexe prévue par la loi organique, s'il n'était pas déclaré irrecevable par le Président de la Commission des finances mais que la question de sa recevabilité devait néanmoins être soulevée au cours de la procédure parlementaire, serait, selon cette jurisprudence, contraire à la Constitution.

Globalement, l'incidence des mesures nouvelles proposées serait très limitée, à hauteur – positivement – de 100 millions d'euros (660 millions de francs) pour le régime général, qui demeurerait donc excédentaire d'environ 1 milliard d'euros (6,6 milliards de francs).

Les recettes nouvelles s'élèveraient à 1,36 milliard d'euros (8,9 milliards de francs). L'essentiel des recettes nouvelles proviendrait des recettes d'équilibre du FOREC transférées aux régimes de base en remboursement des allègements de cotisations patronales. Celles-ci sont complétées par le transfert de droits de consommation sur les tabacs, mais réduites du transfert au même FOREC de la contribution additionnelle sur les assurances automobiles, et d'une fraction des droits de consommation sur les alcools.

Inversement, les dépenses supplémentaires s'élèveraient à 1,25 milliard d'euros, (8,2 milliards de francs) dont l'essentiel au titre de transferts ou de prises en charge : principalement, prise en charge de la majoration de pension pour enfants et transfert de la branche Accidents du travail vers la branche Maladie. Les dépenses nouvelles du régime en faveur des ménages sont, par d'ordre d'importance décroissante : les dépenses de prestations familiales nouvelles, le coût de pouce sur les pensions, et le financement du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante par le régime des accidents du travail.

TABLEAU D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	CNAM Maladie	CNAM accidents du travail	CNAVTS	CNAF	Total
Résultat net 2002 avant mesures nouvelles	- 2.002	629	676	1.638	940
Recettes 2002					
Prise en charge de cotisations FOREC	1.133,2	210,8	817	474,3	2.635,2
Taxe médicament	100				100
2 % capital			- 301,8		- 301,8
Transfert Tabac	557,5				557,5
Alcools (article 403 du code général des impôts)	- 885				- 885
Taxe auto	- 899,4				- 899,4
Retours FSV (lié au coup de pouce)			8,7		8,7
Cotisations	- 5	0,6	- 2	- 1,2	- 7,6
Transfert AT vers maladie	152,4				152,4
Total	153,7	211,4	521,8	473	1.360
Dépenses 2002					
Dépenses Famille (transfert FSV)				457,3	457,3
Transferts régimes intégrés	- 58,4		- 22,9		- 81,3
Transfert AT vers maladie		152,4			152,4
Coup de pouce 0,3 % sur les pensions	9	9,9	176,2		195,1
Autres mesures vieillesse			2,3		2,3
Dépenses Famille				391,8	391,8
Participation à des fonds AT (FIVA et FCAATA)		115,1			115,1
Mesures nouvelles AT		16,8			16,8
Total	- 49	294	156	849	1.250
Résultat net après mesures nouvelles	- 1.799	546	1.042	1.262	1.051

Source : annexe c au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

L'incidence des mesures prévues par le tableau d'équilibre est cependant différente pour les quatre branches du régime :

- branche Famille : l'excédent tendancier, de 1,64 milliard d'euros (10,8 milliards de francs), serait réduit à 1,26 milliard d'euros (8,3 milliards de francs), le supplément de recettes en provenance du FOREC ne compensant que 55 % des mesures familiales nouvelles et de la prise en charge progressive de la majoration de pension pour enfant au profit du FSV ;
- branche Accidents du travail : le supplément de recettes supportées et financées par le FOREC permettrait de financer l'essentiel des charges de transferts vers les fonds liés à l'amiante et vers la branche Maladie ;
- branche Vieillesse : l'excédent, après les mesures proposées, passe de 676 millions d'euros (4,4 milliards de francs) à 1.042 millions d'euros (6,8 milliards d'euros), en conséquence, principalement, du coup de pouce proposé pour les retraites, pour un coût net de 187 millions d'euros (1,23 milliard de francs) ;
- les mesures concernant la branche Maladie n'appellent pas de remarques.

D.– LES SOLDES DE LA SECURITE SOCIALE

L'estimation la plus intuitive du solde de la sécurité sociale, fondée sur les prévisions qu'il est demandé au législateur d'approuver, consiste à retrancher les objectifs de dépenses, visés à l'article 30 du présent projet de loi de financement, des prévisions de recettes visées à l'article 8.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

	Recettes (1)	Objectifs de dépenses (2)	Écart (1) – (2)
Loi de financement de la sécurité sociale 2001 – En encaissements-décaissements	300,6	294,6	+ 5,9
Loi de financement de la sécurité sociale 2001 révisée – En encaissements-décaissements	301,8	298	+ 3,8
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 - En droits constatés	316,5	311,5	+ 5

Ce calcul, dont il convient de rappeler qu'il est réalisé pour 2002 avec une autre norme comptable qu'en 2001, fait apparaître le maintien d'un excédent en 2002, à hauteur de 5 milliards d'euros (32,8 milliards de francs). Il fait suite à un excédent prévu en 2001 du même ordre de grandeur, maintenu après révision pour cette même année, mais à un niveau légèrement inférieur.

Cette évaluation doit toutefois être diminuée de deux corrections dues au mécanisme de calcul. D'une part, il convient d'y ajouter les dépenses des régimes de moins de 20.000 cotisants actifs ou retraités, soit, sur la base du montant prévu en 2001, 450 millions d'euros (2,9 milliards de francs). D'autre part, ce solde ne tient compte que des opérations courantes, et exclut le solde des opérations en capital. Celui-ci, qui n'est mentionné dans aucune des annexes, est structurellement négatif, quoique de montant variable suivant les années.

Par ailleurs, ce solde est fortement tributaire du réalisme des prévisions de recettes, notamment de l'hypothèse de croissance de la masse salariale, et du caractère volontariste des objectifs de dépenses, notamment de maladie.

Le solde global prévisionnel de la sécurité sociale pour 2002 peut également être approché par la consolidation des soldes des différents régimes et organismes inclus dans le champ de la sécurité sociale. Cette consolidation aboutit à un montant d'un ordre de grandeur proche du précédent, soit 6,7 milliards d'euros (43,95 milliards de francs).

**CONSOLIDATION DES SOLDES PRÉVISIONNELS DES RÉGIMES ET ORGANISMES
COUVERTS PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT**

(en millions d'euros - en droits constatés)

Opérations courantes des régimes de base (1)	+ 669
dont :	
– régime général	+ 940
– régimes spéciaux	0
– régimes des non-salariés non agricoles	- 217
– régimes agricoles	- 54
Effet des mesures nouvelles sur le régime général (2)	+ 110
Fonds de réserve pour les retraites (2)	+ 6.500
Fonds de solidarité vieillesse (2)	- 612
Total	+ 6.670
<i>Sources : (1) Rapport de septembre 2001 de la Commission des comptes de la sécurité sociale.</i>	
<i>(2) Annexes c et f du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.</i>	

III.- LES CONVENTIONS COMPTABLES QUI PESENT SUR LA CLARTE DE L'ANALYSE DES RECETTES

La Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2001 sur la sécurité sociale, a critiqué les normes comptables utilisées pour l'élaboration des grands agrégats de recettes et de dépenses des lois de financement, notamment en ce qui concerne les exonérations ou prises en charge de cotisations sociales. La Cour constate ainsi que le traitement comptable en loi de financement varie suivant que les exonérations sont prises en charge par le FOREC, ou demeurent financées directement par l'État.

Dans ce dernier cas, qui représente 2,3 milliards d'euros (15 milliards de francs), le financement des exonérations est enregistré en cotisations effectives, et non en contributions publiques, parce que l'ACOSS, – et plus généralement les URSSAF –, considéraient à l'origine que ces sommes correspondaient à des remboursements aux entreprises, qui restaient redevables de l'ensemble des cotisations. S'agissant du FOREC, qui a été substitué au financement budgétaire par l'État, ses recettes sont comptabilisées dans le projet de loi de financement en impôts et taxes affectés, ou en contributions publiques pour la subvention budgétaire au FOREC. Ce dispositif conduit à relever artificiellement les cotisations effectives en réduisant le montant des contributions publiques, et à faire apparaître la substitution du FOREC à l'État comme le remplacement de cotisations effectives par des taxes affectées ou des contributions publiques, ce qui ne correspond pas à la réalité.

Par ailleurs, la Cour relève les différences de traitement comptable entre les agrégats du projet de loi de financement et les comptes présentés par la Commission des comptes de la sécurité sociale, avec, au surplus, pour ces derniers, deux conventions différentes suivant que les comptes sont présentés en encaissements-décaissements, ou en droits constatés. S'agissant du FOREC, dans le premier cas, les exonérations figurent en cotisations effectives, pour le montant effectif des recettes disponibles, alors que, dans le second cas, elles apparaissent en transferts entre organismes de sécurité sociale, pour le montant total des allègements consentis aux entreprises.

Il conviendrait donc, à tout le moins, de clarifier ces différentes normes comptables, et, dans le cadre du projet de loi de financement, de comptabiliser, en 2001 et en 2002, les allègements pris en charge par l'État en contributions publiques, et plus en cotisations effectives. Comme l'indique la réponse du ministère de l'emploi et de la solidarité à la Cour, ce changement supposerait de modifier le plan comptable utilisé par l'ensemble des organismes sociaux, alors qu'il vient juste d'être achevé et mis en œuvre.

laisser cette page blanche

CHAPITRE III

LES MESURES DE RECETTES

I.— LES NOUVELLES MODIFICATIONS DES AFFECTATIONS DE RECETTES

Les recettes nouvelles au profit de la sécurité sociale, hormis celles découlant de la croissance spontanée des assiettes, résultent le plus souvent de transferts de recettes fiscales. Tel est de nouveau le cas cette année, avec quatre articles du projet de loi de finances pour 2002, qui prévoient des mesures articulées avec le présent projet, en conformité avec l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. En effet, l'article 18 de celle-ci dispose notamment que les affectations de recettes au sein du budget de l'État doivent être présentées en loi de finances, à l'initiative du Gouvernement.

Globalement, la sécurité sociale, au sens des lois de financement, bénéficiera en 2002 de 2,897 milliards d'euros (19 milliards de francs) de recettes supplémentaires, prélevées pour partie sur le budget de l'État et pour partie sur les recettes des organismes d'amortissement de la dette publique, notamment la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP).

Net de la diminution de 241 millions d'euros (1.580 millions de francs) de la subvention d'équilibre au budget annexe des prestations sociales agricoles (BAPSA) due à l'augmentation du prélèvement sur la C3S (contribution sociale de solidarité sur les sociétés), ce supplément de recettes se réduirait à 2,656 milliards d'euros (17,4 milliards de francs). Si l'on intègre la CADES dans le champ d'analyse, ce supplément se réduirait même à 1,5 milliard d'euros (9,9 milliards de francs).

Ces suppléments de ressources pour la sécurité sociale s'accompagnent de transferts de financement internes au champ des lois de financement, dont l'objet commun est, en règle générale, le financement soit du FOREC, soit du Fonds de réserve pour les retraites (FRR).

La complexité de l'interaction de ces modifications exige un examen attentif, et appelle une nécessaire simplification.

A.— LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES FLUX DE FINANCEMENT POUR AMELIORER LA LISIBILITE DES LOIS DE FINANCEMENT

Votre Rapporteur n'a que peu de mots à changer à l'appréciation générale qu'il portait, dans son rapport pour avis de l'an passé, sur les inconvénients des modifications de recettes des lois de financement de la sécurité sociale.

Chaque nouveau projet de loi de financement prévoit en effet son « lot » de changements d'affectation de recettes publiques pour faire face aux besoins de financement des divers organismes inclus dans le périmètre de la loi, et le projet pour 2002 perpétue ce qui pourrait déjà apparaître comme une tradition obligée.

S'il n'y a effectivement pas d'obstacle à ce que les recettes sociales ou fiscales disponibles soient affectées au mieux des besoins de financement des régimes ou des organismes sociaux, la récurrence des modifications a néanmoins pour effet de rendre l'ensemble des affectations de recettes particulièrement peu lisibles. Le « jeu de pistes » financier continue donc, mais avec un rythme simplement, – et heureusement – légèrement moins soutenu, puisque, si des modifications de flux sont prévues, il n'est proposé d'affecter en 2002 à la sécurité sociale aucune recette totalement nouvelle.

Par ailleurs, le choix des recettes affectées apparaît le plus souvent plus lié à l'adéquation des montants disponibles aux besoins prévus, qu'à la nature des prélèvements.

Certes, des contre-exemples existent. Ainsi, le changement d'affectation d'une partie des droits de consommation sur le tabac du FOREC vers la CNAMTS apparaît, pour sa part, pleinement justifié par le coût pour l'assurance maladie résultant des pathologies liées à la consommation du tabac.

Mais tel n'est pas le cas du transfert d'affectation de la taxe additionnelle de 15 % sur les contrats d'assurance des automobiles, de la CNAM au FOREC. En effet, cette taxe avait initialement pour objet, et pour justification, de compenser certaines charges supportées par l'assurance maladie en conséquence d'accidents de la route, lesquels résultent notamment de l'échec des mesures de prévention que devraient en principe développer les compagnies d'assurance. Le rapport 2001 de la Cour des comptes sur la sécurité sociale a d'ailleurs précisément recommandé, à cet égard, que soient menées plus régulièrement des études sur le coût des accidents de la route pour l'assurance maladie, afin d'ajuster convenablement le taux précité de 15 %. Certes, le changement d'affectation proposé par le présent projet constitue un moyen de répondre définitivement à cette suggestion. Mais, bien évidemment, une fois transférée au FOREC, cette contribution n'a plus guère d'autre justification que le montant qu'elle représente.

Tel n'est pas non plus le cas des droits de consommation sur les alcools de l'article 403 du code général des impôts, dont la totalité devrait être transférée par la CNAM au FOREC à compter de 2001, cette fois essentiellement par souci de concentrer le bénéfice de ce droit sur un seul organisme, même si celui-ci n'a aucun rapport avec les droits considérés.

Par ailleurs, la procédure d'affectation de recettes fiscales à titre partiel s'accompagne d'une grande instabilité, comme le démontrent, s'il en était besoin, les tableaux présentés ultérieurement et récapitulant l'historique récent de la répartition des droits de consommation sur les tabacs, des droits sur les alcools, et du prélèvement social de 2 %. Cette année, sur les douze principales recettes fiscales et non fiscales affectées à la sécurité sociale (hors CRDS et contributions pharmacie), huit sont modifiées en 2002 : droits sur les alcools, droits sur les tabacs, contribution additionnelle sur les assurances de voitures, taxe sur les conventions d'assurance, taxe de prévoyance, C3S, prélèvement social de 2 %, redevances UMTS ⁽⁶⁾. Il conviendrait, au surplus, d'ajouter à cette liste les modifications de flux entre organismes sociaux eux-mêmes.

Cette instabilité résulte, au demeurant, pour partie du fait que, au fil du temps, l'évolution de l'assiette des impôts affectés est totalement indépendante de celle des dépenses, d'autant que celles-ci sont accordées à guichet ouvert.

Une orientation possible, pour réduire ces difficultés, pourrait consister à appliquer à la sécurité sociale le principe qui prévaut pour le budget de l'État, à savoir le principe de non-affectation des recettes, – notamment fiscales –, aux dépenses. Dans ce cas, l'ensemble des recettes finance l'ensemble des dépenses, par souci de transparence, et de façon à éviter que la légitimité d'une dépense ne dépende de l'appréciation par les redevables de la légitimité de la recette qui la finance, mais bien de la seule utilité de la dépense.

Il convient à cet égard de rappeler que l'article 21 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui maintient le principe de l'encadrement de l'affectation des recettes innove. En effet, il dispose que les comptes d'affectation spéciale ne peuvent retracer que des opérations budgétaires financées au moyen de « *recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ». Le Fonds de provisionnement des charges de retraite et de désendettement de l'État est donc, à terme (lors de l'entrée en vigueur de la loi organique en 2005), condamné. Il serait logique, au minimum, d'étendre ces principes au financement des régimes de sécurité sociale, ou alors de s'en tenir au principe de non-affectation, qui est préférable.

Dans cette perspective, la mise en œuvre de la mesure de simplification que votre Rapporteur propose pourrait concerner l'ensemble des recettes fiscales, ou budgétaires mais non fiscales, à la seule exclusion d'une part, de celles qui ont été créées précisément pour financer une dépense donnée, parfois après négociation avec les redevables, à l'instar des contributions sur la pharmacie, ainsi que, d'autre part, sans doute, des cotisations sociales perçues directement par les régimes ou par l'ACOSS. Le cas de celles qui, en l'état actuel des textes, sont malheureusement extérieures au périmètre des lois de financement, à l'instar de la CRDS, affectée à la CADES, devrait faire l'objet d'un examen attentif.

⁽⁶⁾ *Redevances UMTS : redevances perçues par l'État au titre de l'autorisation d'exploiter les licences de téléphonie mobile de troisième génération.*

Ainsi, toutes les recettes affectées exclusivement au FOREC ⁽⁷⁾ dans le domaine social, comme celles qui ne lui sont que partiellement affectées (droits sur les tabacs, droits sur les alcools), ainsi que les recettes affectées à d'autres organismes sociaux (2 % social, CSG, C3S, recettes des licences UMTS) seraient inscrites en ressources de ce fonds intermédiaire, en poursuivant la stratégie actuelle de rapprochement du FSV, du FOREC, et du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FAPA), mais en l'étendant à un certain nombre d'autres fonds de financement. En revanche, cette démarche devrait logiquement excepter les fonds destinés à payer directement les bénéficiaires finaux, qui seraient traités comme les régimes de base obligatoires, c'est-à-dire en bénéficiaires des financements transitant par le fonds intermédiaire, pour les montants nécessaires au financement de leurs besoins.

De la sorte, les changements découlant de besoins supplémentaires de financement n'exigeraient que, d'une part, d'ajouter une nouvelle recette au fonds intermédiaire, et, d'autre part, de relever le montant du financement attribué par ce fonds à l'organisme considéré par une simple modification de la clef de répartition entre les régimes bénéficiaires. Les flux, comme leurs modifications, seraient ainsi sensiblement simplifiés, comme le démontrent les deux schémas suivants, qui représentent l'état des flux respectivement actualisés en fonction du présent projet, et résultant de la proposition de simplification énoncée ci-dessus.

Cette méthode préserverait par ailleurs l'autonomie des régimes et des caisses.

En tout état de cause, l'intelligibilité de la loi, que beaucoup jugent, à juste titre insuffisante, en serait sensiblement améliorée, et la notion même de loi de financement à la fois enrichie et simplifiée.

⁽⁷⁾ TGAP, CSB, taxe sur les véhicules de société, taxe additionnelle sur les conventions d'assurance sur les automobiles, taxe de prévoyance, taxe sur les conventions d'assurance (affectée à l'État et, partiellement, au FOREC).

Graphique Flux de financement de la sécurité sociale

suite flux de financement

B.– LES RECETTES BUDGETAIRES SUPPLEMENTAIRES AU PROFIT DE LA SECURITE SOCIALE

Deux recettes de l'État viennent en 2002 financer les dépenses de sécurité sociale : un supplément du produit de la taxe sur les conventions d'assurance, un supplément du produit des redevances de téléphonie mobile de troisième génération.

1.– La taxe sur les conventions d'assurance

La taxe sur les conventions d'assurance est acquittée sur tous les contrats d'assurance pour lesquels le risque se trouve situé en France, quelle qu'en soit la nature. Elle est assise sur le montant de la prime perçue par l'assureur, son taux variant en fonction de la nature du risque (7 % pour les contrats d'assurance maladie à 30 % pour les contrats d'assurance contre l'incendie). Le versement de cette taxe, annuelle, doit être opéré dans les quinze premiers jours du mois qui suit celui au cours duquel est intervenu le paiement de la prime. Dans la majorité des cas, le versement est effectué par l'assureur pour l'assuré. Le recouvrement de la taxe relève de la compétence des comptables de la direction générale des impôts.

Le texte de la loi de finances pour 2001 prévoyait l'an passé le principe de la compensation intégrale par l'État, aux organismes bénéficiaires de la compensation (CNAMTS, CNAF et FSV), de la perte de recettes résultant de la ristourne de CSG initialement prévue par la loi de financement adoptée par le Parlement. Cette compensation prenait la forme d'un transfert de 40,6 % du produit de la taxe sur les conventions d'assurance, dont 65 % pour les organismes précités, et, pour 35 % (soit 14,1 % du produit total de la taxe), au FOREC. À l'initiative de votre Commission des finances, avait par ailleurs été adopté un relèvement de 3,3 % de l'affectation globale de la taxe sur les conventions d'assurance pour financer le surcoût d'un élargissement du nombre des bénéficiaires de la ristourne de CSG jusqu'à 1,4 SMIC.

Mais la décision du Conseil constitutionnel, annulant l'ensemble du dispositif de ristourne de CSG adopté dans le cadre de la loi de financement pour 2001, ainsi que les mesures de financement qui lui étaient indissolublement liées, a conduit à ne retenir au profit de la sécurité sociale, – en l'occurrence du FOREC –, que l'affectation de 14,1 % du produit de la taxe ⁽⁸⁾.

⁽⁸⁾ Bien que l'article 29 de la loi de finances pour 2001, qui fixait le taux de prélèvement de 43,9 % au profit de la sécurité sociale, ait été maintenu en l'état, malgré la censure par le Conseil constitutionnel du dispositif de ristourne de CSG.

Le présent projet de loi de financement ⁽⁹⁾ propose de relever la proportion du produit de la taxe affectée au FOREC :

- dès 2001, de 14,1 % à 24,7 %, pour un gain estimé à 550 millions d’euros (3,6 milliards de francs), amenant ainsi le niveau global des recettes transférées à 1,1 milliard d’euros (7,2 milliards de francs) ;
- en 2002, de 24,7 % à 30,56 %, pour un gain supplémentaire de 300 millions d’euros (2 milliards de francs). Ce financement représentera alors, au total, 1,4 milliard d’euros (9,7 milliards de francs).

2.– Les recettes de redevances UMTS au profit du Fonds de réserve pour les retraites

Ainsi qu’il a été mentionné précédemment, l’article 17 du projet de loi de finances pour 2002 prévoit d’affecter au Fonds de réserve pour les retraites (FRR), 1,4 milliard d’euros (9,2 milliards de francs) en 2001, et, à compter de l’exercice 2002, la totalité des redevances dues au titre des licences de téléphones mobiles de troisième génération (16,3 milliards de francs en 2002, 2,3 milliard de francs par an de 2003 à 2014). Pour l’exercice 2002, le gain pour le fonds serait donc de 2,135 milliards d’euros (14 milliards de francs). Pour 2001, le changement d’affectation serait, selon l’exposé des motifs de l’article 28 du présent projet, prévu par le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2001.

Ces deux modifications ont pour objet de tenir compte de l’effet de la réduction de 4 à 2 du nombre des licences effectivement attribuées au printemps 2001, sur la répartition du produit des redevances correspondantes, entre la CADEP (Caisse d’amortissement de la dette publique) et le FRR ⁽¹⁰⁾. Ce montant représenterait ainsi, en 2001, la moitié des 2,8 milliards d’euros (18,4 milliards de francs) calculés initialement sur la base de quatre licences, mais sensiblement plus que les 343 millions d’euros (2,2 milliards de francs) qui seraient résultés de l’application sans changement du dispositif actuellement en vigueur.

Le dispositif initialement prévu dans le projet de loi de finances pour 2002 a toutefois été sensiblement modifié par des amendements gouvernementaux déposés tardivement. Les recettes des redevances seraient ainsi réparties sur une durée plus longue, les versements pour 2002 étant, pour leur part, réduits. En revanche, le FRR bénéficierait, en contrepartie de cette diminution de ressources, du produit de l’ouverture partielle du capital de la Société des Autoroutes du Sud de la France.

Le bilan de ce changement pour le FRR serait équilibré en 2002, à condition que les deux licences UMTS encore disponibles soient effectivement attribuées. En revanche, le FRR perdrait 1,2 milliard d’euros (8,6 milliards de francs) en 2001. Pour les années postérieures à 2002 le bilan dépendra du montant du prélèvement sur le chiffre d’affaires des opérateurs, c’est-à-dire à la fois de ce chiffre d’affaires et du taux fixé par les cahiers des charges.

Votre Rapporteur approuve cet intéressement au développement de la téléphonie mobile au profit des retraites futures.

C.– LES PERTES DE RECETTES SOCIALES

En sens contraire, la sécurité sociale perdrait en 2002 deux recettes, dont aucune n’est retranscrite en tant que telle dans le présent projet : une diminution de l’effort d’équilibre du BAPSA par l’État, compte tenu d’un supplément de C3S prévu au profit du

⁽⁹⁾ I de l’article 6 du présent projet de loi.

⁽¹⁰⁾ Répartition régie par l’article 36 de la loi de finances pour 2001.

régime des exploitants agricoles ; une accélération du reversement de la CADES au profit de l'État.

1.– La baisse de la subvention budgétaire d'équilibre de l'État au BAPSA permise par l'augmentation du prélèvement de C3S

Compte tenu de l'accroissement marqué du prélèvement sur la C3S au profit du BAPSA, – qui passerait de 280 millions d'euros (1,83 milliard de francs) en 2001 à 520 millions d'euros (3,4 milliards de francs) en 2002 –, le besoin de financement du budget annexe par subvention budgétaire devrait diminuer en 2002 d'un montant égal au supplément de C3S, soit de 240 millions d'euros (1,57 milliard de francs). Compte tenu de rentrées de TVA supplémentaires, et de compensations démographiques favorables, la subvention budgétaire au profit du BAPSA ne s'élèverait plus en 2002 qu'à 271 millions d'euros (1,8 milliard de francs), contre 5,4 milliards de francs en 2001. Ce montant devrait d'ailleurs lui-même être complété en collectif budgétaire pour 2001 d'environ 1,4 milliard de francs, compte tenu des estimations révisées de l'exécution du BAPSA en 2001.

2.– L'accélération des versements de la CADES à l'État

L'article 20 du projet de loi de finances pour 2002 prévoit d'accélérer les versements de la CADES à l'État, financés par le produit de la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS). Ainsi, les versements annuels passeront de 1,9 milliard d'euros (12,5 milliards de francs) chaque année jusqu'en 2008, à 3 milliards d'euros (19,68 milliards de francs), de 2002 à 2005, soit 1,1 milliard d'euros (7,1 milliards de francs) de plus par an pendant trois ans.

Le versement total à la CADES ne sera pas accru, du moins en francs courants. En revanche, en francs (ou euros) constants, – et même en période d'inflation réduite –, il est certain que l'accélération des reversements à l'État présente un coût pour la CADES. En effet, l'amortissement de la dette de la CADES à l'égard de ses créanciers autres que l'État sera repoussé dans le temps, générant des charges d'intérêts supplémentaires, alors que le montant des reversements à l'État a été arrêté à l'origine pour des montants forfaitisés, tenant compte des frais financiers.

Ce transfert ne fait pas partie du périmètre des lois de financement, et le présent projet ne le mentionne naturellement pas. Toutefois, il paraît nécessaire à votre Rapporteur de l'indiquer ici.

D.– LES MODIFICATIONS D'AFFECTATION OU DE RÉPARTITION INTERNES AU CHAMP SOCIAL

Les modifications précitées de flux de recettes, au profit ou au détriment de la sécurité sociale, s'accompagnent, comme chaque année, de modifications des flux entre les institutions de sécurité sociale elles-mêmes. Les principales sont liées à l'exigence d'équilibre du FOREC, et à l'alimentation des réserves du FRR. Les autres constituent, pour l'essentiel, des prélèvements en compensation de charges sur les branches excédentaires.

1.– Les changements d'affectation liés au FOREC

Les changements de recettes affectées au FOREC à compter de 2001, ou de 2002, selon les cas, ont pour effet net d'accroître les ressources de celui-ci, au détriment d'une part du régime général (transfert de la contribution additionnelle de 15 % sur les assurances automobiles, transferts d'un contingent supplémentaire de droits sur les alcools), et, d'autre part, du FSV (transfert de la contribution prévoyance).

Toutefois, pour le régime général, une partie de ces mouvements est compensée par le transfert, en sens contraire, en 2002, d'une portion (6,23 %) des droits sur les tabacs, partiellement compensée, en montant, par le relèvement des droits eux-mêmes.

Ce double mouvement, affectant des recettes fiscales dont la répartition est modifiée une, sinon deux, voire trois fois par an (cf. tableaux ci-après), pourrait sembler contribuer à une complexité aussi supplémentaire qu'inutile. Il est en effet loisible de penser, selon un raisonnement de bon sens, qu'un transfert de la somme nette résultant de ce mouvement inverse, prélevée sur une seule recette, aurait eu le même effet. En réalité, cette opération peut être considérée comme constituant, d'une certaine manière, une forme de simplification, en permettant de réunir la totalité des droits de l'article 403 du code général des impôts sur les alcools au profit d'un seul bénéficiaire, le FOREC, au prix d'un nouveau changement de la répartition des droits sur le tabac.

AFFECTATIONS SUCCESSIVES DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES ALCOOLS
(article 403 du code général des impôts)

(en %)

Bénéficiaires	1999, avant la loi instituant la CMU	1999, après la loi instituant la CMU	Après la LFSS 2000	Selon la LFSS 2001, à titre rétroactif depuis le 1 ^{er} janvier 2000	Selon le PLFSS 2002
Régimes maladie (y compris la CNAMTS)	40	40	–	–	–
CNAMTS seule	–	5	45	45	–
FSV	60	55	8	–	–
FOREC	–	–	47	55	100

AFFECTATIONS SUCCESSIVES DES DROITS DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

(en %)

Bénéficiaires	LFI 1997	LFI 2000	LFSS 2001	Selon le PLFSS 2002
CNAMTS seule	6,39 %	6,39 % + 7,58 % du solde, soit 13,48 %	2,61 %	Solde : 8,84 %
FOREC		85,5 % du solde, soit 80,0 %	97 %	90,77 %
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante		0,43 % du solde, soit 0,4 %	0,39 %	0,39 %
État	Solde, soit 93,61 %	Solde, soit 6,12 %	–	–

Globalement, le FOREC sera bénéficiaire de transferts internes à la sécurité sociale à hauteur de 1,68 milliard d'euros (11 milliards de francs).

2.– Les changements d'affectation internes au champ social liés au Fonds de réserve pour les retraites

Deux transferts internes au domaine de la loi de financements sont liés à l'accroissement des recettes du FRR. Au total, le présent projet prévoit pour celui-ci un supplément de recettes de 1,06 milliard d'euros (6,7 milliards de francs) en 2002, transférés du régime général (branches Famille et Vieillesse).

En premier lieu, est prévu ⁽¹¹⁾ un nouvel avatar, – dont la succession récente, depuis 1999, est retracée dans le tableau ci-après –, de la répartition du produit du prélèvement social de 2 % sur les revenus financiers modifiant le II de l'article L. 245-16 du code de la sécurité sociale :

- la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui en recevait 50 % en 1998, puis 30 % en 2000, verrait sa part réduite à 15 %, soit une perte de 305 millions d'euros (2 milliards de francs) ;
- le solde de 85 % du total, dégagé par la modification précédente, sera consacré en 2002, pour un taux de 65 %, au financement du Fonds de réserve pour les retraites,

⁽¹¹⁾ Article 28 du présent projet de loi.

contre 50 % en 2001 et 49 % en 2000, et pour un taux de 20 %, au financement du FSV, dont le taux d'affectation serait inchangé.

AFFECTATIONS SUCCESSIVES DU 2 % SOCIAL

(en %)

Bénéficiaires	En 1999, avant la loi instituant la CMU	En 1999, après la loi instituant la CMU	Après la LFSS 2000	Selon la LFSS 2001	Selon le PLFSS 2002
CNAMTS	–	28	8	–	–
CNAVTS	50	50	30	30	15
CNAF	50	22	13	–	–
FSV	–	–	–	20	20
Fonds de réserve	–	–	49	50	65

Par ailleurs, le FRR bénéficiera en 2002 d'un versement exceptionnel de 762 millions d'euros (5 milliards de francs) prélevé sur le résultat excédentaire de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de 2000⁽¹²⁾.

3.– Le financement par la branche Famille de la majoration de pension pour enfant

Le FSV bénéficiera pour sa part d'un financement supplémentaire par la CNAF⁽¹³⁾, de la majoration de pension pour enfant, dont le taux de prise en charge passerait de 15 % à 30 %. À raison d'une poursuite de ce mouvement progressif par étapes successives de 15 %, la prise en charge par la CNAF serait totale à compter de 2007. Le coût pour la CNAF, toutes choses demeurant égales par ailleurs, de ce transfert supplémentaire au FSV serait de 455 millions d'euros (3 milliards de francs) en 2002.

4.– Les contributions de la branche Accidents du travail

La branche Accidents du travail, excédentaire, est mise à contribution pour deux transferts :
 – 440 millions d'euros (2,875 milliards de francs) en 2001 et 76,2 millions d'euros (500 millions de francs) en 2002, seraient versés au FIVA (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante)⁽¹⁴⁾ ;
 – le versement au profit de la branche Maladie au titre de la sous-déclaration des maladies professionnelles serait complété par le transfert, à titre provisionnel, de 152 millions d'euros (1 milliard de francs) en 2002, à cette même branche, au titre de la sous-déclaration des accidents du travail⁽¹⁵⁾.

5.– Le relèvement du prélèvement sur le produit de la C3S au profit du BAPSA

L'affectation du produit de la C3S n'est pas modifiée par le présent projet de loi de financement. En revanche, l'article 18 du projet de loi de finances pour 2002 prévoit une affectation au profit du BAPSA pour la quatrième année consécutive. Ce prélèvement sur le produit de la C3S serait en 2002 de 520 millions d'euros (3,4 milliards de francs), à

⁽¹²⁾ Article 29 du présent projet de loi.

⁽¹³⁾ Article 25 du présent projet de loi.

⁽¹⁴⁾ Article 19 du présent projet de loi.

⁽¹⁵⁾ Article 21 du présent projet de loi.

comparer aux prélèvements précédents successifs de 1, puis 1,35 enfin 1,83 milliard de francs en 1999, 2000 et 2001.

Ce montant, très supérieur aux précédents, financera à la fois la dernière et plus importante étape du plan de revalorisation des retraites modestes, l'extension en année pleine de la précédente étape de revalorisation, et, plus généralement, le régime structurellement très déséquilibré des retraites contributives des exploitants agricoles.

Ce transfert, en apparence interne aux régimes de sécurité sociale, du FSV et du FRR vers le BAPSA, permet de réduire à due concurrence le montant de la subvention budgétaire d'équilibre au régime des exploitants agricoles.

II.- LA CONSOLIDATION DU FONDS DE FINANCEMENT DE LA REFORME DES COTISATIONS PATRONALES DE SECURITE SOCIALE

Le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale (FOREC) constitue un objet récurrent des lois de financement depuis sa création en 2000, en raison des questions liées à son financement, et à son statut.

A.- L'HISTOIRE MOUVEMENTEE DU FINANCEMENT DU FOREC

Le financement du FOREC, créé par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, est fixé par le même article. Celui-ci est l'objet, année après années, de polémiques récurrentes, compte tenu notamment du fait que l'article précité prévoit par ailleurs que le solde annuel des dépenses et des recettes du fonds doit être nul⁽¹⁶⁾.

Le présent projet s'efforce de répondre à ces critiques pour 2000, 2001 et 2002, en procédant à de nouvelles affectations et transferts de recettes, en partie depuis le budget général, en partie à l'intérieur des institutions de la sécurité sociale. Ces réponses doivent être appréciées au regard de la chronique annuelle de ces recettes, laquelle mérite d'être rappelée.

⁽¹⁶⁾ Mais une autre loi ultérieure peut parfaitement, d'un strict point de vue juridique, ignorer cette contrainte.

Les recettes du fonds étaient constituées en 2000 par :

- deux recettes nouvelles créées à cet effet :
 - la contribution sociale sur les bénéficières des sociétés (CSB),
 - la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), transférée en 2000 au FOREC ;
- des fractions de recettes fiscales partagées :
 - une fraction majoritaire des droits de consommation sur les tabacs,
 - une fraction minoritaire des droits de consommation sur les alcools prévus à l'article 403 du code général des impôts ;
- une contribution de l'État.

Le Parlement avait également retenu une recette supplémentaire, de 820 millions d'euros (5,4 milliards de francs), correspondant à une taxation de 10 % due par les entreprises non passées aux 35 heures sur les quatre premières heures supplémentaires (35 à 39). Mais le Conseil constitutionnel a annulé l'article 5 de la loi n° 2000-37 du 19 janvier 2000 relative à la réduction négociée du temps de travail, qui prévoyait un traitement différencié des quatre premières heures supplémentaires, permettant cette taxation. Ainsi, cette recette, par nature transitoire, s'est-elle trouvée supprimée avant même d'être effectivement mise en place.

Compte tenu de cette première annulation, l'équilibre du fonds n'était plus assuré pour 2000. La loi de financement pour 2001 prévoyait de pallier ce déséquilibre par trois mesures :

- le versement immédiat du FSV au FOREC des 5,4 milliards de francs de droits sur les alcools perçus par le FSV en 2000 ;
- une contribution de l'État à hauteur de 660 millions d'euros (4,3 milliards de francs), inscrite au budget du ministère de l'emploi et de la solidarité. Ce montant correspond à celui qui était prévu dans les hypothèses initiales sous-tendant le projet de loi de financement pour 2000 ;
- l'affectation dès 2000 au FOREC des 460 millions d'euros (3 milliards de francs) de droits de consommation sur les tabacs encore perçus par l'État. Mais cette dernière mesure n'avait pas été inscrite dans la loi de financement pour 2000, et n'était plus susceptible de l'être dans une éventuelle loi rectificative. Le Conseil constitutionnel a, en conséquence, annulé le dispositif de la seconde loi de finances rectificative pour 2000 qui l'avait prévu.

Pour l'exercice 2001, et compte tenu de la dynamique des dépenses, sensiblement supérieure à celle des ressources du fonds, la loi de financement pour 2001 a prévu :

- d'accroître la fraction des droits de consommation sur les tabacs, aux dépens de ses autres affectataires, c'est-à-dire la CNAMTS et l'État ;
- de transférer au FOREC la partie des droits sur les alcools encore affectés au FSV ;
- d'affecter au FOREC une fraction de 14,1 % de la taxe sur les conventions d'assurance ;
- d'affecter, enfin, au FOREC, l'ensemble du produit de la taxe sur les véhicules de société.

Par ailleurs, la TGAP devrait voir son produit accru d'environ 610 millions d'euros (4 milliards de francs) par son extension aux consommations d'énergie des entreprises à compter de 2001. Cet élargissement était prévu par le Gouvernement, et a été débattu et modifié au Parlement à l'occasion du second collectif pour 2000, avant d'être annulé par le Conseil constitutionnel, pour des motifs liés à la nature de l'assiette retenue.

De la situation de déficit du FOREC, qui découle fondamentalement du succès des dépenses de réductions des charges patronales en général, et dont les dépenses liées à la réduction du temps de travail ne constituent d'ailleurs qu'une partie, résultent trois difficultés de financements, pour chacune des années 2000, 2001, et 2002, résolues par les articles 5 et 6 du présent projet.

Le tableau ci-dessous souligne clairement la croissance rapide des dépenses. Celles-ci ne seront sans doute d'ailleurs pas encore parfaitement stabilisées en 2002, mais se rapprocheront du niveau des premières estimations de régime de croisière présentées à la création du fonds, lors de la discussion du projet de loi de financement pour 1999. Il est tout aussi clair que les prévisions annuelles de dépenses se sont avérées systématiquement inférieures aux prévisions, de 1 milliard d'euros (6,6 milliards de francs) en 2000, à 1,6 milliard d'euros (10,5 milliards de francs) en 2001.

EVOLUTION DES DEPENSES DU FOREC PREVUES ET CONSTATEES

(en milliards d'euros)

	Premières estimations des dépenses en régime de croisière	2000 Dépenses prévues	2000 Dépenses constatées	2001 Dépenses prévues	2001 Dépenses estimées	2002 Dépenses prévues
Total	16	10,2	11,0	12,9	14,5	15,5

Source : Annexes des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, 2001 et 2002, rapports pour avis successifs au nom de la Commission des finances sur ces mêmes projets de loi.

B.— LES REPONSES APORTEES AUX DIFFICULTES DE L'EXERCICE 2000

Compte tenu du déséquilibre des comptes constaté en 2000, deux questions devaient être tranchées : la validation de la pratique ayant conduit l'ACOSS à répartir les recettes centralisées dans ses comptes en se substituant au FOREC, encore en instance de création, et le sort de la créance du régime général sur l'État.

1.— La validation de la pratique substituant l'ACOSS au FOREC

Selon les données transmises par l'ACOSS, les recettes totales du FOREC, sur l'exercice clos 2000, se sont élevées à 9 milliards d'euros (59,1 milliards de francs) en encaissements-décaissements, pour financer 11,04 milliards d'euros (72,4 milliards de francs) de dépenses, soit un déficit de 13,3 milliards de francs. Ce déficit est principalement réparti, pour 12,3 milliards de francs sur le régime général, et pour 800 millions de francs sur la Mutualité sociale agricole (MSA). Chacun de ces deux régimes n'a reçu de l'ACOSS, en contrepartie de la diminution de cotisations qu'il a supportée, qu'un montant correspondant au prorata de ses dépenses dans les recettes effectives du FOREC.

Cette pratique était critiquable sur le plan du droit. En effet, le FOREC n'avait pas d'existence juridique, en l'absence des textes réglementaires prévus par la loi. Mais l'ACOSS n'était pas pour autant autorisée à opérer en son nom des reversements aux régimes, car son rôle transitoire se limitait à percevoir les recettes destinées *in fine* au fonds. Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ainsi que la ministre de l'emploi et de la solidarité ont autorisé, le reversement au régime général et à la MSA, par un courrier qui exonère le directeur et le comptable de l'ACOSS de leur responsabilité éventuelle au regard des dispositions prévues par le code des juridictions financières⁽¹⁷⁾. Le premier alinéa du II de l'article 5 du présent projet propose de valider cette pratique qui, si elle n'est pas conforme à la lettre du droit, faute d'avoir été prévue, l'est à son esprit.

2.— Le devenir de la créance de l'ACOSS sur l'État

Une fois ce reversement opéré, demeurait dans les comptes de l'ACOSS une créance sur le « fonds », alors dépourvu de personnalité morale, et en pratique sur l'État, correspondant au déficit du « fonds ». Celle-ci résulte du fait que la loi qui a institué le FOREC prescrit de l'équilibrer, impose que le solde annuel des recettes et des dépenses soit nul, et exige une compensation intégrale par le budget de l'État pour combler les « versements » du FOREC. Cette créance a été annoncée comme ne devant pas faire l'objet d'un remboursement par l'État, mais ne pouvait pas être passée en créance irrécouvrable par l'ACOSS sans qu'un texte l'y autorise. Tel est l'objet du second alinéa du II de l'article 5, qui annule la créance sur l'État présente dans les comptes au 31 décembre 2000.

Selon le rapport de la Cour des comptes, la créance considérée s'élève à 1,6 milliards d'euros (10,2 milliards de francs) en droits constatés, et à 2 milliards d'euros (13,1 milliards de francs) en encaissements-décaissements. Compte tenu cependant du rattachement au FOREC en 2001 des 5 milliards de francs de dépenses supportées par l'ACOSS en janvier 2001 au titre de l'exercice 2000, le montant de cette annulation de

⁽¹⁷⁾ Aux termes de l'article L. 313-3 du code des juridictions financières, « toute personne (...) qui aura engagé des dépenses sans en avoir le pouvoir sera passible de l'amende prévue à l'article L 313-1 », c'est-à-dire qu'elle est passible de la Cour de discipline budgétaire et financière.

créance, supportée par les régimes obligatoires de base, s'élèverait en réalité à 2,3 milliards d'euros (15 milliards de francs). Ce rattachement est opéré à titre exceptionnel, – et de manière dérogatoire à la notion même de comptabilité en droits constatés –, par le I de l'article 5 précité ⁽¹⁸⁾.

En revanche, il convient de noter que la créance, qui va, selon les évaluations, de 720 à 840 millions d'euros (de 4,7 à 5,5 milliards de francs) de l'ACOSS sur l'État, correspondant aux allègements initialement à la charge l'État au titre de décembre 1999, mais imputés en janvier 2000 sur le FOREC, n'est pas annulée. Elle n'est pas non plus financée.

D'un point de vue comptable, l'annulation de la créance sur l'État pèsera naturellement sur les régimes, mais n'apparaît pas dans les agrégats qui, en 2000 et 2001, étaient calculés en trésorerie, et non en droits constatés. Elle n'apparaît pas non plus dans les comptes présentés en droits constatés, puisque ceux-ci ne démarrent qu'à compter de l'exercice 2002.

Sur ce sujet, votre Rapporteur considère, de manière générale, que la participation des régimes au financement des 35 heures constitue un juste retour, eu égard aux suppléments de recettes collectées par ceux-ci grâce aux emplois supplémentaires générés par la réduction du temps de travail.

ÉQUILIBRE DU FOREC EN 2000

(en millions d'euros)

	LFSS 2000 après modification prévue en collectif budgétaire et décision du Conseil constitutionnel	LFSS 2000 constatée En encaissements- décaissements
Total des recettes	9.757	9.010
Droits de consommation sur le tabac	6.342	5.854
CSB	579	427
TGAP	427	396
Droits de consommation sur les alcools	1.753	1.662
Contribution de l'État	656	610
Total des dépenses	10.214	11.037
Ristourne dégressive jusqu'à 1,3 SMIC (ristournes dites Juppé et Robien)	6.022	6.372
Allègement supplémentaire jusqu'à 1,8 SMIC (dit « Aubry 2 »)	884	4.604
Aides à la réduction du temps de travail (dits « Aubry 1 et 2 »)	3.308	
Solde	- 457	- 2 027

Source : Rapport 2001 de la Cour des comptes sur la sécurité sociale.

⁽¹⁸⁾ Qui a pour effet de confondre, par une mesure législative dérogatoire, les résultats en encaissements-décaissements et en droits constatés pour le mois de janvier 2001.

C.— LE FINANCEMENT EQUILIBRE DES DÉPENSES POUR 2001

Compte tenu de la poursuite de la croissance des dépenses, et des décisions du Conseil constitutionnel annulant l'élargissement de la TGAP prévue par le deuxième collectif budgétaire pour 2000, l'équilibre tendanciel ne peut être atteint en 2001.

Le rapport provisoire sur les comptes de la sécurité sociale de juin 2001 a, pour sa part, estimé que l'accélération des transmissions comptables permettrait au FOREC de recevoir, en décembre 2001, l'équivalent de treize mois de recettes de TGAP et de droits de consommation sur les tabacs et sur les alcools, soit un supplément de recettes de 823 millions d'euros (5,4 milliards de francs). Le compte tendanciel présenté dans le rapport de septembre de la même commission a maintenu ce supplément de ressources, mais a également fait apparaître un surcroît de dépenses de 420 millions d'euros (2,75 milliards de francs).

L'équilibre n'est donc en mesure d'être atteint en 2001 que par l'affectation au FOREC de nouvelles recettes fiscales, ainsi que le prévoit le présent projet, avec : un supplément de fraction du produit de la taxe sur les conventions d'assurance, et l'affectation totale des droits sur les alcools.

ÉQUILIBRE DU FOREC EN 2001

(en millions d'euros)

	Prévisions LFSS 2001 initiale (avant annulation constit.)	Prévisions LFSS 2001 (Commission des comptes juin 2001)	Compte tendanciel LFSS 2001 (Commission des comptes sept 2001)	LFSS 2001 : Modifications prévues en PLFSS 2002	LFSS 2001 Total Selon PLFSS 2002
Total des recettes	12.958	13.522	13.612		14.514
Droits de consommation sur le tabac	7.927	8.446	8.429		534
CSB	915	915	915		915
TGAP	1.067	488	534		534
Droits de consommation sur les alcools	1.829	1.936	1.942	+ 908	2.850
Taxe sur les conventions d'assurance	610	610	650	+ 550	1.100
Taxe sur les véhicules de sociétés	610	656	686		686
Total des dépenses	12.958	14.025	14.467		14.467
<i>Solde</i>	-	- 503	- 855		+ 47

D.— L'ÉQUILIBRE PREVU POUR 2002

En 2002, pour financer des dépenses qui atteindraient 15,5 milliards d'euros (102 milliards de francs), le projet de loi prévoit, outre la pérennisation des mesures d'équilibre prévues pour l'exercice 2001, – *i.e.* le surplus de droits sur les alcools, nets du transfert d'une faible proportion de droits sur les tabacs –, d'ajouter aux ressources du FOREC un supplément de la fraction de la taxe sur les conventions d'assurance, ainsi que deux nouveaux produits fiscaux (la contribution prévoyance, la contribution additionnelle de 15 % sur les assurances de véhicules automobiles).

Globalement, le FOREC bénéficierait ainsi de 2,4 milliards d'euros (15,7 milliards de francs) de plus que les recettes tendancielles prévues avant le dépôt du projet, et d'un milliard d'euros (6,3 milliards de francs) de plus que pour l'exercice 2001. Ces ressources supplémentaires devraient permettre d'équilibrer durablement les dépenses du fonds.

ÉQUILIBRE DU FOREC EN 2002

(en millions d'euros)

	Compte tendancier 2002 (Commission des comptes-septembre 2001)	Modifications prévues en PLFSS 2002	Total PLFSS 2002
Total des recettes	12.784	2.426	15.510
Droits de consommation sur le tabac	8.213	- 549	7.664
CSB	900	-	900
TGAP	500	-	500
Droits de consommation sur les alcools	1.801	+ 887	2.687
Taxe sur les conventions d'assurance	650	+ 750	1.400
Taxe sur les véhicules de sociétés	720	-	720
Contribution prévoyance ex-FSV (nouveau en 2002)	-	+ 438	438
Contribution additionnelle ex-CNAM de 15 % sur les conventions d'assurance automobiles (nouveau en 2002)	-	+ 900	900
Contribution de l'État	-	-	
Total des dépenses	15.550	-	15.550
Ristourne dégressive jusqu'à 1,3 SMIC (ristournes dites Juppé et Robien)	7.668	-	7.668
Allègement supplémentaire jusqu'à 1,8 SMIC (dit « Aubry 2 »)	2.607	-	2.607
Aides à la réduction du temps de travail (dits « Aubry 1 et 2 »)	5.274	-	5.274
Résultat	- 2.766	-	0

S'agissant de la TGAP et de la CSB, impositions affectées au FOREC dès leur création, leur produit attendu pour 2002 connaîtrait un léger retrait par rapport à 2001, en se stabilisant, pour la première, à 500 millions d'euros (3,3 milliards de francs), et, pour la seconde, à 900 millions d'euros (5,9 milliards de francs), contre 915 millions d'euros (6 milliards de francs) attendus en 2001.

PREVISIONS DE RECETTES DE LA TGAP

(en millions d'euros)

	Constataction 2000	Estimations 2001	Prévisions 2002
Total déchets	252	288	271
Bruit	10	12	12
Émissions polluantes dans l'atmosphère	27	28	27
Huiles	25	30	28
Préparations pour lessives	73	87	83
Grains minéraux naturels	17	22	21
Produits antiparasitaires	18	35	34
Installations classées		32	24
Total	422	534	500

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

E.— LE STATUT PRECISE DU FOREC

Le statut du FOREC, comme ses modalités de gestion, ont eux aussi fait l'objet de polémiques, liées au fait que, si la loi qui a créé le fonds a bien prévu qu'il s'agissait d'un établissement public administratif national, elle a, dans le même temps, renvoyé tous les détails de la composition de ses organes dirigeants, ainsi que de ses conditions de fonctionnement et de gestion à un décret en Conseil d'État. Celui-ci n'a pas été publié depuis la promulgation de la loi, il y a maintenant près de deux ans (29 décembre 1999). À l'heure à laquelle est écrit ce rapport, ces décrets seraient en instance de contreseing. Par ailleurs, l'absence de textes réglementaires a conduit à confier à l'ACOSS, à titre transitoire, la perception des recettes au nom du FOREC, sans que soient présentés des comptes du FOREC en tant que tels, alors même que leur équilibre, imposé par la loi, était incertain.

Pour pallier ces dysfonctionnements, il est proposé au Parlement, de manière rétroactive, puisqu'à compter du 1^{er} janvier 2001 et non 2002, de :

- présenter les comptes du FOREC en droits constatés, ce qui conduit à substituer aux notions de dépenses et de recettes, propres aux systèmes d'encaissement-décaissement, celles de charges et de produits, conformément à la nature d'établissement public conférée au Fonds ;
- transférer au FOREC les recettes conservées et centralisées à titre transitoire par l'ACOSS ;
- confier la gestion du FOREC au FSV.

Cette dernière proposition constitue une solution efficace, qui n'évitera pas cependant de devoir prévoir la composition d'un conseil d'administration et d'un comité de surveillance supplémentaires, différents de ceux prévus pour le FSV, même s'ils s'en inspirent dans les principes⁽¹⁹⁾. Il s'agit, en l'espèce, d'une orientation analogue à celle retenue par la loi n° 647-2001 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie en ce qui concerne le FAPA, dont la gestion a également été confiée au FSV.

Votre Rapporteur soulignera que, si la démarche proposée constitue en apparence l'exact opposé de celle retenue en ce qui concerne le Fonds de réserve pour les retraites, cette divergence est justifiée par la nature spécifique de ce dernier. L'essentiel de la gestion du FRR a en effet été est en pratique confié à la Caisse des dépôts et consignations, car celle-ci est mieux à même que le FSV de mettre en œuvre une politique de placements financiers.

Le rapprochement progressif des différents fonds (FSV, FOREC, FAPA) constitue, aux yeux de votre Rapporteur, la première étape de la démarche conduisant à créer un fonds intermédiaire unique de financement de la sécurité sociale, permettant, ainsi qu'il a été développé précédemment, de considérablement simplifier la compréhension et la lisibilité des flux financiers organisés par les lois de financement. Cette démarche doit être encouragée, dès lors qu'elle ne concerne que les fonds de financement, qui ne gèrent pas eux-mêmes les dossiers individuels des bénéficiaires.

III.— LE BILAN DES TRANSFERTS ET DES MODIFICATIONS DE FLUX FINANCIERS POUR LES DIFFERENTS ORGANISMES

Pour 2002, le bilan des transferts par organisme, synthétisé dans le graphique ci-après est le suivant :

⁽¹⁹⁾ Prévus respectivement, pour le conseil d'administration, par l'article R. 135-2 du code de la sécurité sociale, et pour le comité de surveillance, par l'article R. 135-6 du même code.

– pour équilibrer le FOREC, celui-ci bénéficie d'un supplément global net de recettes fiscales de 2,435 milliards d'euros (16 milliards de francs) ;

– le budget de l'État perd 760 millions d'euros (5 milliards de francs), et la Caisse d'amortissement de la dette publique 2,13 milliards d'euros (14 milliards de francs). En sens inverse, le projet de budget pour 2002 prévoit un supplément de C3S affecté au BAPSA, permettant de diminuer la subvention budgétaire à due concurrence, de 240 millions d'euros (1,58 milliard de francs), et l'accélération des versements de la CADES au budget général, à hauteur de 7,5 milliards de francs (1,15 milliard d'euros) par an. Globalement, le budget de l'État recevrait en 2002 un solde net des organismes du domaine social, positif, de 626 millions d'euros (4,1 milliards de francs). La sphère étatique, prise dans son ensemble en y incluant la CADEP, serait en revanche contributrice à hauteur de 1,5 milliard d'euros (9,9 milliards de francs) ;

– le bilan du présent projet pour le FSV est approximativement équilibré, avec un gain de 15 millions d'euros (100 millions de francs). Si l'on tient toutefois compte du supplément de C3S affecté au BAPSA, et donc perdu pour le FSV, ce bilan apparaît en revanche sensiblement moins favorable, avec une perte de 225 millions d'euros (1,5 milliard de francs) ;

– le FRR devait recevoir un supplément de recettes de 3,2 milliards d'euros (21 milliards de francs), en application de la version initiale du projet de loi de finances pour 2002. La discussion parlementaire, qui a conduit le Gouvernement à proposer de modifier le prix des redevances UMTS, ne modifiera pas ce montant en 2002, si les deux licences encore disponibles sont effectivement attribuées en 2002 ;

– toutes les branches du régime général sont perdantes nettes, pour un total de 2,8 milliards d'euros (18 milliards de francs) : la CNAMTS de 1.085 millions d'euros (7,1 milliards de francs⁽²⁰⁾) ; la CNAVTS de 305 millions d'euros (2 milliards de francs) ; la CNAF de 1,21 milliard d'euros (8 milliards de francs) ; la branche Accidents du travail-maladie professionnelle du régime général de 226 millions d'euros (soit 1,5 milliard de francs) ;

– la CADES subit une charge supplémentaire de 1,15 milliard d'euros (7,5 milliards de francs).

⁽²⁰⁾ En tenant compte du transfert de droits sur les alcools, en réalité prévu dès 2001.

graphique transfert de recettes plfss 2002

IV.- LES MODIFICATIONS PONCTUELLES DU PROJET EN MATIERE DE RECETTES

Le présent projet comprend quatre mesures relatives aux recettes prises en compte dans les agrégats des lois de financement, qui sont toutefois d'importance mineure.

A.- L'ALLEGEMENT DE COTISATIONS SOCIALES POUR LA PREMIERE EMBAUCHE

Le texte de l'article 4 du présent projet propose, en creux, de ne pas reconduire l'actuelle exonération de charges sociales pour l'embauche d'un premier salarié par une entreprise artisanale, ainsi que par certaines personnes morales. Cette exonération, totale, pour une durée maximale de deux ans, mais dans la limite d'une rémunération égale au SMIC horaire, est prévue par les articles 6, 6-1 et 6-2 de la loi portant diverses mesures d'ordre social du 13 janvier 1989. Sa durée de validité a été plusieurs fois allongée, et le dispositif est actuellement en vigueur jusqu'à la fin de l'année 2001.

À la place de celui-ci, qui disparaîtrait donc à compter du 1^{er} janvier 2002, le cas de l'embauche du premier salarié rentrerait dans le cadre plus général des allègements liés à la réduction du temps de travail, à la réserve près que, s'agissant d'une première embauche, cet allègement n'est conditionné qu'à un formalisme très souple et à un engagement limité. Ceux-ci se réduiraient en effet à l'inscription de la durée effective de 35 heures (ou la durée équivalente annualisée, soit 1.600 heures) dans le contrat de travail, qui devrait être soit un contrat à durée indéterminée, soit un contrat à durée déterminée d'une durée supérieure ou égale à un an.

En cas de deuxième embauche, ou d'embauches ultérieures, le bénéfice de l'allègement pourrait être conservé, mais à deux conditions alternatives :

– soit la durée hebdomadaire de 35 heures ou annualisée de 1.600 heures est fixée dans un cadre collectif, qui, pour les entreprises de petite taille (moins de 50 salariés), peut être une convention ou un accord de branche. Pour les entreprises de moins de onze salariés, pourrait être utilisé le dispositif dérogatoire prévu en l'absence d'accord collectif, et en l'absence de salarié mandaté, par un vote majoritaire des salariés de l'entreprise ;

– soit cette durée est mentionnée dans les contrats de travail, comme pour le premier embauché. Mais, dans ce cas, le maintien de l'allègement exigera une régularisation avant une durée d'un an.

Ce basculement dans le dispositif 35 heures a donc pour effet de faire entrer les premières embauches, notamment des artisans, dans le dispositif général, avec une prise en charge par le FOREC au titre des 35 heures. Il conduit en revanche à supprimer toute exonération de charges à l'embauche d'un premier salarié, lorsque celui-ci travaille plus de 35 heures.

La suppression de l'exonération actuellement en vigueur représentera une économie de 330 millions d'euros (2,2 milliards de francs) par an pour les régimes de sécurité sociale, cette exonération n'étant en effet pas compensée par l'État.

En revanche, le Gouvernement n'est pas en mesure de prévoir le coût de l'entrée dans le dispositif des 35 heures des premières embauches, faute d'hypothèses fiables sur le succès de sa mise en œuvre.

B.– LA MISE EN PLACE DE DEUX MAJORATIONS DE L'ALLEGEMENT LIE AUX 35 HEURES

L'article 7 du présent projet prévoit deux majorations de l'allégement lié à la réduction du temps de travail.

1.– Pour les entreprises de transport routier de marchandises

L'article 14 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a prévu, pour certaines catégories de salariés relevant de dispositions spécifiques en matière de durée maximale du travail, la possibilité d'adapter la formule de calcul de l'allégement lié aux 35 heures afin de tenir compte du salaire minimum de référence correspondant à cette durée maximale. Cette adaptation concerne les conducteurs « longue distance » des entreprises de transport routier de marchandises. Afin d'encourager les démarches de réduction des temps de service effectués dans cette profession, la création d'une majoration de cet allégement est proposée au bénéfice des entreprises qui réduisent les temps de service de leurs personnels « longue distance » et « courte distance » à une durée hebdomadaire de 35 heures ou annualisée de 1600 heures.

Il a été décidé de fixer par décret le montant de cette majoration à 556,7 euros (3.650 francs) par salarié à temps plein et par an. Il y a cependant lieu de noter que cette mesure a été anticipée, il y a déjà plus de douze mois, par la circulaire du 19 juillet 2000 relative aux entreprises de transport routier de marchandises. Le montant de cette majoration est actuellement fixé à 534 euros (3.500 francs) par salarié à temps plein et par an. Compte tenu de ce que le dispositif proposé correspond essentiellement à une validation législative, son coût propre devrait s'avérer limité à celui de la hausse des montants précités.

2.– Pour les entreprises situées en zone de redynamisation urbaine

Les entreprises situées dans les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) bénéficient actuellement d'une exonération de cotisations patronales de sécurité sociale dans la limite de la fraction de la rémunération égale à 150 % du Smic pendant les douze mois qui suivent la date d'effet d'une embauche ayant pour effet d'accroître l'effectif. L'allégement lié aux 35 heures, bien que pérenne, reste donc moins favorable que l'exonération applicable en ZRU en raison de la dégressivité de cet allégement. La création d'une majoration de l'allégement lié aux 35 heures, sur le modèle retenu pour les entreprises situées en zones de revitalisation rurale, est proposée, d'une part, pour inciter au passage aux 35 heures et, d'autre part, pour que, à terme, l'intérêt des ZRU soit conservé. Cette majoration s'appliquera également aux entreprises aujourd'hui situées en zones franches urbaines (ZFU) dans la mesure où le périmètre des ZRU englobe celui de ces dernières.

Le montant de cette majoration devrait être fixé, par décret, à 214 euros (1.400 francs) par salarié à temps plein et par an.

C.– L'EXONERATION DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DE L'ALLOCATION DE CESSATION ANTICIPEE D'ACTIVITE AU BENEFICE DES VICTIMES DE L'AMIANTE

L'indemnité de cessation anticipée d'activité a été créée en faveur des travailleurs victimes de l'amiante, par le V de l'article 41 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Ne constituant pas un revenu de remplacement, au contraire de l'allocation de cessation anticipée, elle est exclue de l'assiette des cotisations sociales, ce qui, par le renvoi des définitions d'assiettes entre les cotisations et les contributions sociales (CSG/CRDS), l'exonère également de ces dernières.

Cette indemnité constitue le régime légal minimal dont peuvent bénéficier les salariés concernés, suivant un régime analogue à celui de l'indemnité de départ en retraite. Mais cette indemnité légale peut être compensée également, au-delà de ce plancher légal, par une indemnité conventionnelle, contractuelle (c'est-à-dire prévue par le contrat de travail), ou unilatérale de l'employeur.

En conséquence, il est proposé au Parlement, par l'article 2 du projet, d'étendre le régime d'exonération précité à cette indemnité plus favorable, par souci de cohérence, et de façon à ne pas pénaliser les salariés des entreprises qui ont consenti des efforts.

D.– L'ASSUJETTISSEMENT SOCIAL DES DIRIGEANTS D'ASSOCIATIONS ET DE SOCIETES PAR ACTIONS SIMPLIFIEES

Deux mesures, prévues par l'article 7 du présent projet, financièrement d'importance mineure – d'un total de 21 millions d'euros (138 millions de francs) dont un million d'euros (6,6 millions de francs) seulement pour la seconde – précisent le régime d'affiliation obligatoire au régime général (y compris pour les activités agricoles) pour deux catégories de personnes :

– les dirigeants d'associations non commerciales, qui peuvent se voir refuser tout droit à protection sociale. En effet, ils sont exclus du régime général par la jurisprudence sociale de la Cour de cassation, qui refuse de qualifier leur rémunération de salaires. Mais les régimes des travailleurs indépendants les rejettent également fréquemment, compte tenu qu'ils estiment leur activité professionnelle hors de leur champ de compétence ;

– à l'opposé, certains présidents et dirigeants des sociétés par actions simplifiées (SAS) refusent d'être affiliés au régime général, ainsi que le droit le prévoit pourtant pour les présidents, et directeurs généraux des sociétés anonymes, dont les SAS ne constituent qu'une forme. Mais, cette fois encore, la jurisprudence de la Cour de cassation interprète le droit strictement, et admet l'exclusion du régime général. Dans ces conditions, il apparaît préférable de fixer dans la loi la règle de l'assujettissement obligatoire au régime général.

CHAPITRE IV

LES MESURES DE TRESORERIE ET DE RECOUVREMENT

Le projet de loi prévoit deux articles relatifs à la trésorerie et au recouvrement des recettes de la sécurité sociale. Le premier est obligatoire, puisqu'il s'agit de la détermination des plafonds d'emprunt des régimes sociaux. Le second comprend un ensemble de mesures de modernisation du recouvrement.

I.- L'EVOLUTION DES PLAFONDS DE BESOINS DE TRESORERIE

L'article 34 du projet de loi de financement propose de confirmer les plafonds des besoins de trésorerie de trois (régime général, régime des mines et régime des ouvriers d'État) des cinq régimes obligatoires de base comptant plus de 20.000 cotisants, autorisés à recourir à l'emprunt pour les financer (cf. tableau ci-après).

Le plafond de 4,42 milliards d'euros (29 milliards de francs) retenu pour le régime général paraît surdimensionné, compte tenu du profil prévu pour 2002, tel qu'il est présenté dans l'annexe c du projet. Selon cette dernière, le solde moyen devrait être, en 2002, bénéficiaire de 2,25 milliards d'euros (14,8 milliards de francs), avec un point maximum de 9,9 milliards d'euros (65 milliards de francs) en février, et un point bas de - 2,767 milliards d'euros (- 18,2 milliards de francs) en octobre. Le décalage entre plafond autorisé et point le plus bas annuel serait certes un peu moins accentué en 2002 qu'en 2001, puisque, pour cette dernière année, le plus bas prévisionnel d'octobre ne devrait pas passer en deçà de - 2,59 milliards d'euros (- 17 milliards de francs). Mais les prévisions pour 2001, telles qu'indiquées lors de la discussion parlementaire de l'automne 2001, s'élevaient à un montant sensiblement plus élevé que ce dernier, à hauteur de - 3,87 milliards d'euros (- 25,4 milliards de francs).

Votre Rapporteur rappellera à cette occasion qu'un plafond systématiquement trop élevé conduit en pratique à retirer une grande partie de sa portée à l'autorisation parlementaire, qui constitue pourtant, en l'espèce, l'une des seules dispositions financières normatives des lois de financement. Il conviendrait, en l'occurrence, de rapprocher le plafond proposé et les prévisions de profil de trésorerie, du moins si celles-ci, qui découlent directement des prévisions de recettes et de dépenses, méritent que foi leur soit accordée. Le maintien de plafonds d'emprunt exagérément élevés pour le régime général reviendrait à remettre en cause la vraisemblance des hypothèses de croissance de la masse salariale, et de dépenses maladie, c'est-à-dire l'essentiel de ce qui fait l'objet des lois de financement.

En tout état de cause, en cas de dépassement d'un plafond qui serait rapproché des profils prévisionnels, le Gouvernement appliquerait simplement les procédures prévues par les textes organiques, c'est-à-dire que le dépassement serait autorisé par décret, lequel serait ratifié par la plus prochaine loi de financement.

Pour les deux autres régimes autorisés à emprunter, le plafond serait relevé :

– pour le régime des exploitants agricoles, de 1,9 à 2,21 milliards d’euros (de 12,5 à 14,5 milliards de francs). Cette augmentation de 310 millions d’euros (2 milliards de francs) résulte de la diminution de la subvention budgétaire d’équilibre, telle que prévue par le projet de budget du BAPSA pour 2002, et permise par l’accroissement des autres ressources du budget annexe. Mais la subvention budgétaire présente l’avantage de pouvoir, le cas échéant, être mobilisée en début d’exercice pour financer les deux premiers mois de prestations, de montants particulièrement élevés, notamment pour le paiement des pensions. Par ailleurs, le fonds de roulement du BAPSA a été progressivement réduit par les prélèvements opérés pour financer les déficits d’exécution du budget annexe ;

– pour la CNRACL (Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales), de 380 à 500 millions d’euros (de 2,5 à 3,28 milliards de francs).

Enfin, pour les deux derniers régimes, d’importance moindre, dont le plafond d’autorisation d’emprunt n’est pas modifié, il y a lieu de considérer que celui-ci est surestimé dans les deux cas. Ni la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM), ni le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l’État (FSPOEIE) ne devrait en effet présenter en 2002 de besoin de trésorerie, selon les profils prévisionnels retracés dans l’annexe c du présent projet de loi de financement.

Par ailleurs, il n’est pas prévu d’autoriser le FOREC à recourir à l’emprunt ⁽²¹⁾. Les éventuelles charges de trésorerie, et les besoins de financement, en cours d’année, des allègements et des exonérations de charges, devront, en conséquence, être couverts par les régimes eux-mêmes.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DE TRÉSORERIE							
<i>(en milliards d’euros)</i>							
	1998		1999		2000	2001	2002
	LFSS	Révision par décret	LFSS	Révision par décret	LFSS	LFSS	PLFSS
Régime général	3,049	4,726	3,659	4,421	4,421	4,421	4,42
Régime des exploitants agricoles	1,296	-	1,601	-	1,906	1,906	2,21
CNRACL	0,381	-	0,381	-	0,381	0,381	0,5
CANSSM	0,351	-	0,351	-	0,351	0,351	0,350
FSPOEIE	0,076	-	0,076	-	0,076	0,076	0,080

⁽²¹⁾ Le FSV ne l’est pas non plus.

II.– LA MODERNISATION DES MODES DE RECOUVREMENT POUR LES REGIMES DE NON-SALARIES

Les dispositifs relatifs aux modalités de recouvrement des recettes de la sécurité sociale ne sont pas écartés des lois de financement par la jurisprudence constitutionnelle. Ainsi, le Conseil constitutionnel, qui a censuré l’an dernier un nombre non négligeable de « cavaliers sociaux », n’a pas annulé l’article 57 de la loi de financement pour 2001, qui abaissait le seuil au-delà duquel les cotisations doivent être réglées par virement.

La mesure de modernisation proposée par l’article 34 du présent projet trouve donc sa place dans celui-ci. Cette mesure a une double portée :

– pour l’ensemble des assujettis, elle vise à faciliter la transmission des déclarations sociales par voie électronique, soit directement aux organismes destinataires, soit par l’intermédiaire d’un organisme intermédiaire tiers unique constitué à cet effet ;

– pour les 1,2 millions de travailleurs indépendants, de nouveaux droits sont prévus, avec l’information systématique des nouveaux travailleurs indépendants sur l’ensemble de leurs droits et obligations ; avec une simulation indicative de calcul de leurs cotisations et contributions sociales à ce titre, et pour ceux déjà en activité, avec la fourniture en 2002 d’un échéancier reprenant l’ensemble de leurs charges détaillées par organisme ; avec une coordination des procédures de recouvrement amiable ou contentieux, entre les différents organismes, en cas de difficulté financière.

Votre Rapporteur ne peut que souligner l’intérêt de ces dispositions de coordination pour les non-salariés non-agricoles, qui constitue une mesure de substitution efficace et pragmatique à la création d’un guichet unique, envisagée un temps, avant d’être abandonnée compte tenu des réticences rencontrées.

Par ailleurs, en matière de recouvrement, les réponses formulées par la Mutualité sociale agricole au rapport 2001 de la Cour des comptes sur la sécurité sociale tendent à montrer que le dispositif d’obligation de paiement par virement, au-delà d’un seuil annuel de un million de francs (150.000 euros), mis en place par l’article 57 de la précédente loi de financement à l’égard des régimes régis par le code de la sécurité sociale à compter du 1^{er} avril dernier, trouverait utilement à être étendu aux régimes des salariés agricoles, fût-ce au prix d’une adaptation du niveau de ce seuil aux spécificités des entreprises agricoles.

laisser cette page blanche sans numérotation

DEUXIÈME PARTIE

**LES DÉPENSES :
MOBILISATION DES EXCÉDENTS**

laisser cette page blanche sans numérotation.

CHAPITRE PREMIER

LA BRANCHE MALADIE : UN OBJECTIF D'ÉVOLUTION MODÉRÉE DES DÉPENSES

Les neuf articles qui composent la section relative à la branche maladie dans le présent projet de loi ne présentent guère d'unité. Le dispositif véritablement novateur concerne sans doute le transfert du choix de la marque d'un médicament du médecin vers le pharmacien, lorsque le premier a prescrit un produit sous son nom générique et non sous sa dénomination de fantaisie (article 10). Les autres dispositions se contentent soit de fixer les montants de fonds existants (articles 13, 14, 15 et 18) ou de relever les taux de contributions (articles 11 et 12), soit d'adapter des dispositifs existants, qu'il s'agisse du système de tarification transitoire des établissements médico-sociaux (article 16) ou de la réduction du temps de travail dans la fonction publique (article 17).

Le cours des dépenses sera nécessairement modifié par les différentes dispositions proposées dans le domaine de la médecine de ville (B.) et dans celui des établissements sanitaires. Ces changements conduisent à fixer, pour 2002, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) à 112,62 milliards d'euros (738 milliards de francs) en droits constatés, soit une hausse modérée de 3,8 % par rapport aux dépenses réalisées en 2001.

I.- L'ANALYSE DES DÉPENSES

Les dépenses d'assurance maladie ont poursuivi leur progression à un rythme soutenu en 2000 et 2001. Leur taux de croissance a atteint respectivement 5,6 et 4,9 %. Elles continuent de peser sur les résultats du régime général et ce malgré une progression importante des recettes liées à une conjoncture particulièrement favorable.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL (en encaissements-décaissements)								
<i>(en milliards d'euros)</i>								
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
- 4,2	- 4,8	- 6,1	- 5,4	- 14,4	- 2,2	- 1,4	- 0,9	- 0,8

(*) prévisions.
Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

A.— LA HAUSSE DES DÉPENSES EN 2000 DOMINÉE PAR LA PROGRESSION DES DÉPENSES DE MÉDICAMENTS

Selon la Commission des comptes de la santé, les dépenses de santé se sont élevées à 140,5 milliards d'euros (922 milliards de francs) en 2000, soit 15.225 francs par habitant, frais de recherche compris.

Parmi celles-ci, l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) avait été établi à 100,4 milliards d'euros (658,3 milliards de francs) par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Les dépenses réelles ont représenté 103,1 milliards d'euros (675,7 milliards de francs), soit un dépassement de 2,6 milliards d'euros (17,3 milliards de francs). En 1999, le dépassement avait été arrêté à 1,8 milliard d'euros (11,9 milliards de francs).

L'objectif d'évolution pour 2000 était fixé à 2,5 %. L'évolution effective a atteint 5,5 %. Il faut noter que ce taux comprend la liquidation des remboursements de soins de ville dus au titre de l'exercice 1999, d'où une légère surévaluation des dépenses enregistrées en 2000, comme la Cour des comptes l'avait prévu dans son rapport de 1999 sur la sécurité sociale. Si les dépenses ont progressé moins rapidement que les recettes de l'assurance maladie (6,6 %), leur évolution a été plus forte que celle du PIB et plus importante que celle prévue par la Commission des comptes de septembre 2000.

L'essentiel de l'évolution est dû à la progression des dépenses de soins de ville (+ 7,8 %), qui représentent 45,6 % du champ de l'ONDAM, et, à l'intérieur de cette enveloppe, à la hausse des dépenses de remboursement de médicaments (+ 10,7 %), mais également aux augmentations des produits du tarif interministériel des prestations sanitaires (+ 14,4 %), des indemnités journalières (+ 8,3 %) et de l'objectif délégué de soins de ville qui couvre les remboursements d'honoraires (+ 5,5 %).

La deuxième enveloppe, destinée au financement des établissements, progresse cependant elle aussi au-delà de l'objectif fixé, puisque les dépenses des établissements sanitaires publics ont augmenté de 3,2 % (au lieu de 2,4 %) et celles des cliniques privées de 3 % (au lieu de 2,2 %). L'ensemble des postes a donc connu une hausse.

Le dépassement provient en totalité des soins de ville. Près de la moitié, soit 1,1 milliard d'euros (7,5 milliards de francs), est imputable aux remboursements de médicaments, qui ne représentent pourtant qu'un tiers des dépenses de soins de ville et 15 % de l'ONDAM. La Cour des comptes, dans son rapport de cette année sur la sécurité sociale, relève qu'au-delà des trois facteurs traditionnels d'augmentation des dépenses de médicaments – niveau de vie, innovation technologique, vieillissement de la population –, le renchérissement structurel des médicaments a conduit les dépenses de remboursement à augmenter très rapidement : en effet, la consommation se déplace progressivement des médicaments moins chers vers des médicaments, nouveaux, plus onéreux.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE EN 2000 (en encaissements-décaissements)	
	<i>(en %)</i>
ONDAM voté	+ 2,5
Progression réelle des dépenses	+ 5,5
<i>dont – Soins de ville</i>	<i>+ 7,8</i>
dont Objectif délégué de soins de ville	+ 5,5
Médicaments	+ 10,7
Tarif interministériel des prestations sanitaires	+ 14,4
Médicaments	+ 8,3
<i>– Établissements</i>	<i>+ 3,5</i>
dont Établissements sanitaires publics	+ 3,2
Cliniques privées	+ 3
Établissements médico-sociaux	+ 5,6
<i>Source : Cour des comptes et Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001.</i>	

B.– LA TENDANCE EN 2001 : UN RYTHME MOINS SOUTENU

Les dépenses situées dans le champ de l'ONDAM progressent de 4,9 % en 2001 au lieu de 5,5 % l'an passé.

1.– Le dépassement prévisionnel de l'ONDAM

Le calcul de l'ONDAM dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a tenu compte, pour partie, de l'évolution réelle des dépenses en 2000 et des années antérieures. Malgré ce « rebasage » et compte tenu de l'écart entre les prévisions effectuées en septembre 2000 et les dépenses constatées pour l'exercice 2000, l'ONDAM pour 2001, fixé à 105,7 milliards d'euros (693,3 milliards de francs), a été sous-évalué. Il a cependant pris en compte les priorités de la politique de santé publique et les réformes en cours, telles que les modifications de la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes ou encore l'alignement à la hausse des taux de remboursement de la Caisse d'assurance maladie des travailleurs non salariés des professions non agricoles (CANAM) sur les taux du régime général ⁽²²⁾.

Les dépenses effectives devraient s'élever à 108,1 milliards d'euros (709,2 milliards de francs). Au total, selon la Commission des comptes de la sécurité sociale, le dépassement de l'ONDAM devrait atteindre 2,4 milliards d'euros (15,8 milliards de francs).

⁽²²⁾ L'impact de la mesure d'alignement des taux de remboursement entraînerait une hausse des dépenses d'environ 200 millions d'euros (1,312 milliard de francs).

ONDAM : OBJECTIFS FIXÉS DANS LES LOIS DE FINANCEMENT ET RÉALISATIONS (1998-2001)				
<i>(en milliards d'euros)</i>				
Agrégats	1998	1999	2000	2001*
Objectif de la loi de financement	93,57	96,03	100,36	105,70
Dépenses	95,07	97,75	103,10	108,11
Écart entre objectif et dépenses	1,50	1,72	2,65	2,41
Variation des dépenses (<i>en %</i>)	4	2,8	5,5	4,9
<i>(*) prévisions au 15 septembre.</i>				
<i>Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001.</i>				

2.- Les dépenses de soins de ville en croissance forte

Les dépenses remboursées de soins de ville devraient croître encore à un rythme soutenu. Leur croissance devrait s'élever à 6,3 % en 2001, ce qui conduirait pour cette première enveloppe à un dépassement de 2,4 milliards d'euros (15,7 milliards de francs) sur un total de dépenses de 50 milliards d'euros (328 milliards de francs).

Les dépenses de médicaments semblent connaître de nouveau une progression rapide, puisqu'elle devrait atteindre 7,7 % en 2001. Cette composante expliquerait, cette année encore, l'essentiel du dépassement de l'objectif fixé dans la loi de financement, soit 1,9 milliard d'euros (12,5 milliards de francs). Cette prévision intègre les premiers effets des réductions de prix négociées dans le cadre du plan médicament engagé à l'été 2001. Mais la consommation continue de se diriger vers des médicaments plus chers, qui sont également les médicaments les plus remboursés. Les médicaments remboursés à 100 % connaissent une progression de 10,2 % en 2001 au lieu de 14 % en 2000.

Les dépenses incluses dans le champ de l'objectif de dépenses déléguées, qui comprend les honoraires, les auxiliaires médicaux et les analyses biologiques, pourraient augmenter de 4,9 %, ce qui induirait un dépassement de 0,4 milliard d'euros (2,6 milliards de francs) pour un total de dépenses de 23,3 milliards d'euros (152,8 milliards de francs). Cette évolution s'explique en particulier par les conséquences de plusieurs mesures de revalorisation de certains actes prises en 2000 (kinésithérapie) et en 2001 (actes dentaires).

3.- Les dépenses des établissements en hausse modérée

Pour la seule métropole, les prévisions de dépenses des établissements devraient être légèrement inférieures à l'objectif initial.

L'enveloppe destinée aux établissements sanitaires publics, sous dotation globale, sera quasiment respectée à 41,2 milliards d'euros (270,3 milliards de francs), soit une hausse de 3,3 % par rapport aux réalisations de 2000 et un dépassement limité à 80 millions d'euros (525 millions de francs). Elle permettra de financer à la fois les mesures

salariales décidées en 2000 et 2001 et les mesures de santé publique, telles que le plan de lutte contre le cancer.

L'enveloppe réservée aux cliniques privées devrait connaître un léger dépassement de 80 millions d'euros (525 millions de francs) sur un total de 6,75 milliards d'euros (44,3 milliards de francs), compte tenu en particulier de la hausse des tarifs (+ 3,48 % en moyenne) et d'une croissance des volumes (+ 1,5 %).

En revanche, le secteur médico-social verra ses dépenses contenues en-dessous de l'objectif initial, avec 7,5 milliards d'euros (49,3 milliards de francs), soit une économie de 180 millions d'euros (1.181 millions de francs), et ce malgré une progression soutenue de 5,8 %. Ce respect de l'objectif est dû, pour une part, au report sur 2001 des économies réalisées en 2000 par les établissements chargés de la prise en charge de l'enfance inadaptée et des adultes handicapés et, pour une autre part, au retard pris par l'entrée en vigueur de la réforme de la tarification des établissements des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes, retard qui se traduit par une sous-consommation de l'enveloppe prévue dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

ÉVOLUTION DE L'OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE (2001 – Métropole)		
<i>(en %)</i>		
	Objectif *	Objectif prévu
Soins de ville	+ 2,4	+ 6,3
Établissements sanitaires publics	+ 3,1	+ 3,8
Secteur médico-social	+ 7,9	+ 5,8
Cliniques privées	+ 4,3	+ 4,7
(*) <i>taux d'évolution entre le montant fixé dans la loi de financement 2001 et les prévisions d'exécution 2000 au 15 septembre 2000.</i>		
<i>Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.</i>		

Le présent projet de loi propose une série de mesures susceptibles de créer un nouvel équilibre de la branche Maladie, d'un point de vue financier (développement des génériques, alimentation de différents fonds...), mais aussi organisationnel (mise en œuvre de la réduction du temps de travail).

II.- LES CONDITIONS D'UNE RÉGULATION RENOVÉE DES SOINS DE VILLE

La maîtrise des dépenses de soins ambulatoires, compte tenu de l'évolution du poste médicament constatée ces dernières années, passe nécessairement par une régulation de ce secteur, ce qui ne doit pas empêcher de poursuivre les efforts engagés dans l'adaptation de l'offre de soins et sa réorganisation.

A.— LA RÉGULATION DES DÉPENSES DE MÉDICAMENT

La Cour des comptes, dans son rapport de 2000 sur la sécurité sociale, a considéré que «*la politique du médicament depuis 1998 a eu une efficacité limitée*». De fait, le secteur du médicament a constitué en 1999, 2000 et 2001 la principale source de dépassement des objectifs fixés dans les lois de financement de la sécurité sociale.

Pour tenter de freiner cette tendance, un nouveau plan «médicament» a été annoncé en juin dernier. Dans sa partie financière, il repose essentiellement sur la relance du développement des médicaments génériques, sur la promotion du bon usage et sur des baisses de prix, négociées en juillet avec les industries pharmaceutiques et dont les premières sont entrées en vigueur au début du mois de septembre. 700 médicaments sont concernés par cette dernière. L'objectif d'économies poursuivi par cette mesure a été fixé à 0,37 milliard d'euros (2,4 milliards de francs) pour l'année 2001. Il concerne principalement les spécialités dont le service médical rendu a été jugé insuffisant et les médicaments déjà amortis dont le volume et la croissance sont élevés. Par ailleurs, un comité de pilotage comprenant les différentes institutions en charge du médicament (ministère, Comité économique des produits de santé, caisses d'assurance maladie, Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé) a été mis en place.

Dans le droit fil du plan «médicament», le présent projet de loi propose trois séries de mesures tendant à favoriser l'emploi de la dénomination commune internationale (article 10), à renforcer le poids de la taxe sur la publicité pharmaceutique (article 11) et à durcir la clause de sauvegarde (article 12).

1.— La promotion de l'usage de la dénomination commune internationale

Le chiffre d'affaires industriel des spécialités génériques représente, en 2001, 400 millions d'euros (2,6 milliards de francs), soit 2,9 % du chiffre d'affaires du secteur et 6,2 % de l'ensemble des unités vendues de médicaments remboursables, au lieu de 4 % en 1999. Les économies réalisées grâce au développement des génériques sont évaluées, pour l'année 2000, à 91 millions d'euros (600 millions de francs); pour 2001, les économies attendues sont estimées à 150 millions d'euros (1 milliard de francs). Si la substitution de génériques aux princeps atteignait seulement la moitié du marché «généricable» actuel, l'économie immédiate serait d'au moins 200 millions d'euros (1,3 milliards de francs); ce marché devrait doubler d'ici 2006. L'enjeu est donc considérable.

Des efforts constants ont été engagés pour favoriser ce marché depuis 1999 : adoption du droit de substitution des pharmaciens d'officine, élaboration par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé d'un répertoire des génériques, réforme des marges de distribution sur les génériques, engagement des pharmaciens sur un objectif de substitution de 35 %, allègement des procédures préalables à la mise sur le

marché des génériques, et enfin simplification des procédures d'inscription d'un produit sur le répertoire des groupes génériques (décret n° 2001-768 du 27 août 2001).

Recommandée par la Cour des comptes dans son rapport de 2000 sur la sécurité sociale, l'ouverture de la possibilité pour les médecins de prescrire en dénomination commune internationale (DCI) faisait partie des mesures annoncées en juin dernier en faveur du développement des médicaments génériques. C'est le pendant du droit pour le pharmacien de substituer à un médicament prescrit en nom de spécialité un médicament générique, droit institué par l'article 29 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Reportant la responsabilité du choix de la marque du médicament délivré des médecins vers les pharmaciens, la disposition proposée vient compléter le code de la santé publique pour préciser dans quelles conditions un pharmacien peut répondre à une prescription délivrée en DCI (il en existe 1.700) et non en dénomination de spécialité, c'est-à-dire en nom de marque ou de fantaisie (il en existe plus de 6.500). Le mécanisme prévoit d'encadrer le prix auquel le médicament sera délivré : l'écart de prix entre la spécialité délivrée et la spécialité la moins chère devra être inférieur à un montant déterminé de manière conventionnelle (article L. 162-16-1 du code de la sécurité sociale).

Afin de rendre plus effective la disposition proposée, votre Rapporteur souligne la nécessité de faire apparaître la DCI plus clairement qu'aujourd'hui sur le conditionnement des médicaments, sur lequel elle est souvent indiquée de manière très discrète au profit du nom de la marque ou du nom de fantaisie du produit. Pour lever toute ambiguïté et pour faciliter l'acceptation par le patient du médicament servi par le pharmacien, qu'elle qu'en soit la marque, il convient de rendre plus visible sur l'emballage des médicaments la mention de la DCI qui se trouvera sur la prescription délivrée par le médecin.

2.- Le relèvement du barème de la taxe sur la publicité pharmaceutique

Face à la progression du chiffre d'affaires des industries pharmaceutiques et pour limiter les dépenses promotionnelles des laboratoires qui sont répercutées dans les prix facturés aux pharmaciens, le présent projet de loi propose un relèvement du barème de la contribution due par les laboratoires pharmaceutiques sur leurs dépenses promotionnelles en vertu des articles L. 245-1 à L. 245-6 du code de la sécurité sociale. Ces dépenses promotionnelles incluent les «*frais de prospection et d'information des praticiens*», c'est-à-dire les frais de visite médicale, les dépenses d'échantillonnage, de publicité, au sein de la presse médicale en particulier, et d'organisation de congrès médicaux. Un abattement de 30 % de l'assiette intervient pour les médicaments génériques.

L'article 11 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 avait substitué au taux unique de 9 % un barème de quatre taux qui s'applique en fonction du pourcentage représenté par le rapport entre l'assiette de la contribution et le chiffre d'affaires hors taxes réalisé par le laboratoire concerné au titre des spécialités remboursables selon le schéma suivant :

- pour un rapport inférieur à 10 %, la contribution est égale à 9,5 % de l'assiette ;

- pour un rapport supérieur à 10 % et inférieur à 12 %, s'applique un taux de 15 % ;
- pour un ratio supérieur à 12 % et inférieur à 14 %, le taux est de 18 % ;
- enfin, au-delà de 14 %, le taux de la contribution atteint 21 %.

Le présent projet de loi relève les quatre taux, respectivement à 10,5 %, 17 %, 25 % et 31 %. Ce nouvel alourdissement du taux de la contribution sur les dépenses proportionnelles peut être justifié par un niveau relativement élevé de ces dépenses en France où la moyenne se situe à 14,5 % du chiffre d'affaires, alors qu'elle est proche de 12 % en Allemagne et qu'elle est légalement limitée à 9 % au Royaume Uni. Le renforcement du barème devrait avoir un effet dissuasif sur les dépenses promotionnelles non négligeable et permettre de renforcer les comptes de la CNAMTS. La Cour des comptes l'a fait observer, dans son rapport de 2000 sur la sécurité sociale : *« L'ampleur des dépenses de publicité crée une asymétrie d'information et assure à des produits remboursés (et la part des médicaments intégralement remboursés s'est accrue) un débouché massif et immédiat. Cela entraîne pour chaque nouveauté une hausse des charges de l'assurance maladie qui peut excéder 1 milliard de francs (0,2 milliard d'euros), donc élevée par rapport à l'effet attendu des mesures d'économie prises ou annoncées par ailleurs. »*

Votre Rapporteur juge indispensable de maintenir une pression financière sur ce type de dépenses, qui est pris en charge, *in fine*, par l'assurance maladie.

3.– Le renforcement de la clause de sauvegarde

Les articles L. 138-10 et suivants du code de la sécurité sociale insérés par l'article 31 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 ont mis en place une clause permanente de sauvegarde applicable aux entreprises exploitant des médicaments remboursables n'ayant pas passé convention avec le Comité économique des produits de santé. En vertu de cette clause, elles sont redevables d'une contribution lorsque leur chiffre d'affaires hors taxe réalisé en France au titre des spécialités remboursables s'est accru, par rapport au chiffre d'affaires réalisé l'année précédente, d'un pourcentage excédant le taux de progression de l'ONDAM tel qu'il résulte du rapprochement des lois de financement de l'année en cours et de l'année précédente. Ce dernier taux est appelé « taux K ».

Au titre de 2000, pour la contribution versée en 2001, l'article 29 de la loi de financement pour 2000 a fixé un seuil de déclenchement de la contribution à 2 %, taux *ad hoc*, déconnecté de tout lien avec l'ONDAM. Un ajustement du seuil de déclenchement s'imposait, compte tenu du fait que l'ONDAM est calculé par rapport à l'exécution de l'ONDAM de l'exercice précédent et non pas rapport à l'ONDAM fixé par la loi de financement initiale. Au titre de 2001, pour la contribution versée en 2002, l'article 49 de la loi de financement pour 2001 a fixé ce taux à 3 %. Cet article a également introduit un mécanisme destiné à éviter les effets de seuil qui résultaient du barème applicable jusqu'au 31 décembre 2000 : le montant de la contribution est désormais égal à 50 % de l'écart entre le chiffre d'affaires de l'année en cours et celui de l'année précédente majoré du taux « K » de progression de l'ONDAM lorsque le chiffre d'affaires progresse entre 3 et 3,5 % ; il est de 60 % lorsqu'il progresse entre 3,5 et 4 % et de 70 % au-delà.

Pour l'exercice 1999, le rendement de la contribution a atteint 11,42 millions d'euros (75,43 millions de francs) et celui des remises conventionnelles 127,7 millions d'euros (838 millions de francs), soit un rendement total de 139 millions d'euros (912 millions de francs). Sur environ 200 entreprises du secteur, seules 27 se sont acquittées de la taxe, toutes les autres ayant conclu une convention avec le Comité économique des produits de santé. Pour l'exercice 2000, le montant des remises conventionnelles est estimé à 274,4 millions d'euros (1,8 milliard de francs) et celui de la contribution à 33.538 d'euros (220.000 francs). La faiblesse de ce dernier montant s'explique par le très petit nombre d'entreprises n'ayant pas conclu de conventions.

Le présent projet de loi propose, au titre de 2002, et pour la contribution à verser en 2003, de fixer de nouveau ce taux K à 3 %, ce qui correspond au taux retenu pour l'évolution de l'enveloppe de l'ONDAM réservée aux soins de ville, enveloppe qui intègre les dépenses de médicaments. Votre Rapporteur, comme chaque année, regrette que cette contribution, qualifiée expressément par le Conseil constitutionnel d'imposition au sens de l'article 34 de la Constitution, continue d'être considérée comme une atténuation des dépenses de l'exercice suivant et non comme une recette de l'exercice en cours. La Cour des comptes a souligné, par ailleurs, dans son rapport de 2000 *sur la sécurité sociale*, que « *les remises ne sont pas un mécanisme de régulation, mais seulement une ressource pour l'assurance maladie. Seules des baisses de prix administratif pourraient constituer un élément de régulation : d'une part, elles correspondent au cycle économique normal de tout produit qui s'amortit ; d'autre part, elles sont pérennes pour le financeur.* » C'est pourquoi, dans cette logique et en complément de la promotion de l'usage de la DCI, le Gouvernement a décidé, comme on l'a indiqué, de négocier avec les industries pharmaceutiques d'importantes baisses de prix sur les médicaments dont le service médical rendu est jugé insuffisant.

B.— L'ALIMENTATION DU FONDS D'AIDE À LA QUALITÉ DES SOINS DE VILLE

L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a instauré un fonds d'aide à la qualité des soins de ville. Il a pour mission de soutenir les mutations de l'exercice de la médecine ambulatoire. Créé pour cinq ans, géré en partenariat avec l'ensemble des professionnels de santé et rattaché, hors ONDAM, à la CNAM, ce fonds est chargé de financer des aides visant à l'amélioration de la qualité et de la coordination des soins de ville, notamment en soutenant le développement des nouveaux modes d'exercice de ces soins, au premier rang desquels se trouvent les réseaux. Ces aides sont attribuées aux professionnels de santé, individuellement ou collectivement, au sein d'un réseau de soins ou de tout autre groupement. Elles peuvent prendre la forme de soutiens à la réalisation ou à la diffusion des bonnes pratiques (protocoles, conférences de consensus), à l'évaluation des professionnels, au développement d'applications informatiques dans le cadre du réseau santé social (RSS) et à la mise en place des réseaux.

Les modalités de mise en œuvre de ce fonds n'ont été définies que tardivement. Le comité national de gestion a été installé le 4 mai 2000. Deux ans après le vote de la loi instituant ce fonds, les comités régionaux de gestion étaient encore en cours de constitution.

Le Parlement avait doté le fonds de 76,23 millions d'euros (500 millions de francs) au titre de 1999 puis au titre de 2000, soit 152,45 millions d'euros (1 milliard de francs) au total. Les retards pris dans sa mise en place ont entraîné d'importants reports de crédits. En conséquence, aucun abondement n'avait été effectué dans la loi de financement pour 2001, qui s'était contentée de fixer un plafond de dépenses à 106,72 millions de francs (700 millions de francs). Les dépenses, qui avaient été nulles en 1999, se sont élevées à 30 millions d'euros (194 millions de francs) en 2000 et, en cumulé, à 43 millions d'euros (280 millions de francs) au 31 août 2001, soit 40 % des montants autorisés.

L'article 15 du présent projet, d'une part, fixe le plafond des dépenses autorisées en 2002 à 106,72 millions d'euros (700 millions de francs) et, d'autre part, abonde le fonds à hauteur de 76,23 millions d'euros (500 millions de francs). Selon l'exposé des motifs, cet abondement complété par les reports de crédits devrait permettre de faire face aux dépenses autorisées.

Le projet de loi prévoit également que les frais de gestion du fonds seront à sa charge et non plus à la charge du fonds de gestion de la CNAMTS. Cette mesure de transparence permettrait de ne plus faire supporter à la caisse du régime général le coût d'un dispositif qui bénéficie à l'ensemble des régimes. Enfin, destiné à durer jusqu'au 31 décembre 2003, le fonds serait prorogé jusqu'au 31 décembre 2006. On peut regretter que l'évaluation prévue par le projet de loi avant le 30 juin 2005 n'ait pas eu lieu à l'occasion de cette proposition de prorogation. Votre Rapporteur estime néanmoins que cette prolongation de la durée de vie du fonds pourrait permettre de financer le développement des réseaux de soins ainsi que les aides à l'installation qui seront mises en place expérimentalement dans dix départements, mesures annoncées par la ministre de l'emploi et de la solidarité le 4 octobre dernier.

III.– L'ADAPTATION DES ÉTABLISSEMENTS SANITAIRES

A.– L'HÔPITAL PUBLIC

1.– La mise en œuvre de l'aménagement et de la réduction du temps de travail dans la fonction publique hospitalière

L'article 17 du présent projet de loi procède aux modifications législatives nécessaires à l'application de la réduction du temps de travail hebdomadaire à trente-cinq heures dans la fonction publique hospitalière (trente-deux heures et demi pour les personnels de nuit). Il modifie ainsi l'ordonnance n° 82-272 du 26 mars 1982 relative à la durée hebdomadaire du travail dans les établissements sanitaires et sociaux mentionnés à l'article L. 792 du code de la santé publique.

Cette modification doit permettre selon le Gouvernement de mettre en œuvre le protocole d'accord signé, le 27 septembre dernier, par les ministres compétents et quatre organisations syndicales et qui ouvre la voie aux négociations dans chaque centre hospitalier. La pénurie de personnel soignant (infirmières, aides soignantes) ne permettant pas de passer « effectivement » aux trente-cinq heures d'ici le 1^{er} janvier 2002, un compte épargne-temps sera mis en place pour tout salarié qui en fait la demande. Le compte est alimenté, au choix de l'agent, par une partie des congés annuels non pris, ainsi qu'une partie des jours accordés et non pris au titre de la réduction du temps de travail et des heures supplémentaires non récupérées et non indemnisées. Les congés accumulés, dans la limite d'un plafond, doivent être utilisés dans les cinq années suivant l'ouverture du compte. Ce droit ne peut être exercé avant le 1^{er} janvier 2004.

Si votre Rapporteur est tout à fait favorable à la mise en œuvre d'une telle réforme, qui doit entraîner la création d'ici 2004 de 45.000 emplois dans la fonction publique hospitalière, dont 12.400 emplois en 2002, il s'interroge sur la pertinence de la présence de la disposition proposée, qui n'a guère d'incidence financière directe, dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale.

2.– L'abondement du Fonds pour la modernisation des établissements de santé

L'article 25 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1998 avait institué un Fonds d'accompagnement social pour la modernisation des établissements de santé (FASMO). L'article 40 de la loi de financement pour 2001 l'a transformé en Fonds pour la modernisation des établissements de santé, destiné à améliorer les conditions de travail dans la fonction publique hospitalière et à soutenir la modernisation sociale des établissements de santé, dans l'esprit du protocole du 14 mars 2000 conclu entre le Gouvernement et les organisations syndicales. Un décret devrait être publié avant la fin de

l'année 2001 pour préciser dans quelles conditions le nouveau fonds se substituera au FASMO. Il permettra notamment le transfert du solde disponible du FASMO.

Géré par la Caisse des dépôts et consignations, il est destiné aux personnels des hôpitaux publics et privés participant au service public hospitalier faisant l'objet de mesures de restructuration, ainsi qu'aux salariés de cliniques privées à condition que l'opération implique un établissement public. Alimenté par des contributions de l'assurance maladie, il vise à mettre en place des dispositifs favorisant la qualification, la reconversion et la mobilité géographique et professionnelle des personnels : financement des indemnités exceptionnelles de mobilité, prime à l'embauche pour les établissements accueillant les personnels quittant leur établissement dans le cadre de sa réorganisation, actions de conversion, indemnités de départ volontaire, contrats d'amélioration des conditions de travail, actions collectives de modernisation sociale.

Les dépenses du fonds ont atteint 1,98 million d'euros (13 millions de francs) en 1999, 19,19 millions d'euros (125,91 millions de francs) en 2000 et 57,29 millions d'euros (375,82 millions de francs) en 2001. Le tableau ci-après retrace la ventilation de ces dépenses depuis la création du fonds.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU FONDS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL POUR LA MODERNISATION DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ PUIS DU FONDS POUR LA MODERNISATION SOCIALE DES ÉTABLISSEMENTS DE SANTÉ (du 1 ^{er} janvier 1999 au 31 juillet 2001)	
<i>(en euros)</i>	
Catégorie d'aides	Montant total
Aides individuelles	33.314.616
dont	
Cellules d'accompagnement social	1.166.959
– Remboursement du différentiel de rémunération	325.330
– Indemnités de mobilité et de déménagement	1.458.691
– Indemnité de départ volontaire	27.637.340
– Actions de conversion	2.726.295
Aides collectives (contrats locaux d'amélioration des conditions de travail)	44.990.152
Total général	78.304.768
<i>Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.</i>	

Les ressources du fonds ont été portées à 152,45 millions d'euros (1 milliard de francs), en 2000, dont 60,98 millions d'euros (400 millions de francs) au titre des contrats d'amélioration des conditions de travail et 60,98 millions d'euros au titre des actions de modernisation sociale. Au total, depuis 1998 et avec l'inscription de 45,73 millions d'euros (300 millions de francs) en 2001, les ressources atteignent 198,18 millions d'euros (1,3 milliard de francs).

Une somme identique à celle inscrite en 2001 est affectée au nouveau fonds par l'article 14 du présent projet de loi, soit 45,73 millions d'euros (300 millions de francs). Cette somme ajoutée aux 30,49 millions d'euros (200 millions de francs) qui devraient résulter de l'exécution 2001 (167,69 millions d'euros) permettrait de financer les engagements pris dans le cadre du protocole de mars 2000 pour l'année à venir. En 2002, les comptes prévisionnels du régime général à eux seuls enregistrent une dépense de 38 milliards d'euros (250 millions de francs).

B.- L'ALIMENTATION DU FONDS POUR LA MODERNISATION DES CLINIQUES PRIVÉES

Institué par l'article 33 de la loi de financement pour 2000, le Fonds pour la modernisation des cliniques privées est venu compléter le nouveau dispositif d'allocation des ressources à ces établissements. Créé pour une durée de cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2000 et géré par la Caisse des dépôts et consignations, il a pour objet de financer des opérations concourant à l'adaptation de l'offre régionale de soins hospitaliers réalisés par des cliniques privées. Un arrêté ministériel fixe, chaque année, la répartition entre les régimes obligatoires d'assurance maladie de la participation à son financement. Le fonds est réparti, chaque année, entre les régions en fonction de l'importance du secteur privé au sein de chaque région. Les agences régionales de l'hospitalisation sont chargées d'attribuer les subventions d'investissement, dont les modalités d'utilisation font l'objet d'autant d'avenants au contrat pluriannuel d'objectif et de moyens.

Le montant du fonds est fixé, chaque année, par la loi de financement de la sécurité sociale. L'article 42 de la loi de financement pour 2001 a prévu que le fonds, doté de 14,24 millions d'euros (100 millions de francs) pour 2000, serait doté de 22,87 millions d'euros (150 millions de francs) en 2001. Le présent projet de loi propose de maintenir le fond à un même niveau, c'est-à-dire à 22,87 millions d'euros. Ces montants pourraient permettre, notamment, de faire face aux investissements de renouvellement et de modernisation des équipements de stérilisation et de désinfection dans le cadre de la prévention de la contamination par les agents transmissibles non conventionnels.

Votre Rapporteur regrette de n'avoir pu disposer d'aucune information précise sur le bilan de fonctionnement de ce fonds et notamment de l'utilisation de ses ressources en 2000 et 2001 et sur les réserves éventuelles dont il disposerait. Ces montants sont déjà inclus dans le compte « tendanciel » de la Commission des comptes de la sécurité sociale, où ils sont retracés, pour le régime général, dans la ligne « autres charges techniques » de la branche Maladie. 19 millions d'euros (124,63 millions de francs) sont inscrits à ce titre.

C.- L'AJUSTEMENT TRANSITOIRE DE LA TARIFICATION DES ÉTABLISSEMENTS MÉDICO-SOCIAUX

Conformément à l'article 33 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, le respect de l'objectif de dépenses d'assurance maladie du secteur médico-social est assuré par son opposabilité aux établissements et services relevant de la loi n° 75-535

du 30 juin 1975. Le montant annuel des dépenses encadrées est réparti en dotations régionales limitatives, pour le secteur des établissements pour personnes âgées d'une part, et pour le secteur des établissements pour personnes handicapées d'autre part.

Une réforme de la tarification des établissements pour personnes âgées dépendantes est intervenue en 1997. Des indicateurs économiques permettent désormais d'assurer une convergence tarifaire entre établissements de même nature et des critères opposables aux demandes des établissements jugées abusives par les autorités de tarification ont été définis. La répartition des charges entre les financeurs que sont les résidents, les départements (par l'aide sociale à l'hébergement et, à compter de 2002, par l'allocation personnalisée à l'autonomie) et l'assurance maladie a été clarifiée.

La loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à l'allocation personnalisée à l'autonomie a une incidence directe sur la réforme de la tarification des établissements pour personnes âgées. La nouvelle allocation ne peut être accordée qu'après détermination conventionnelle d'un tarif dépendance. La fixation de ce tarif implique la redéfinition des charges réelles imputables aux soins. La montée en charge de l'allocation et la mise en œuvre de la réforme de la tarification des établissements modifient ainsi le montant des dépenses supportées par l'assurance maladie.

La loi du 20 juillet 2001 prévoit, jusqu'au 31 décembre 2003, un mécanisme transitoire pour les établissements n'ayant pas signé de convention au 1^{er} janvier 2002. Le financement des soins aux personnes hébergées dans ces établissements sera assuré par le maintien du montant des recettes d'assurance maladie obtenues en 2001. Dès lors, ces établissements seront incités à signer rapidement des conventions leur permettant de bénéficier de moyens financiers destinés à la mise en œuvre de la réforme de la tarification. Néanmoins, pour pallier la limitation du financement de l'assurance maladie et permettre à ces établissements de faire face aux dépenses nouvelles de personnel (augmentation générale des traitements, mesures catégorielles, incidence de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail), une disposition autorisant les autorités de tarification à appliquer un taux d'évolution aux montants versés par l'assurance maladie en 2001 est proposée dans le présent projet de loi (article 16). Ce dispositif sera modulable en fonction de la situation des établissements et limité par un taux maximum d'évolution fixé par arrêté interministériel dans le respect de l'évolution de l'ONDAM, ce qui assure la neutralité financière de la mesure pour l'assurance maladie.

IV.— L'ÉQUILIBRE DE LA BRANCHE MALADIE EN 2002

A.— L'ONDAM EN 2002 : DES PERSPECTIVES RAISONNABLES

Pour la première fois en 2002, le montant de l'ONDAM est fixé en droits constatés, ce qui implique le provisionnement des dépenses correspondant aux soins effectués au cours de l'année considérée et qui seront liquidées les années suivantes. Ce changement permet de supprimer l'écart qui pouvait apparaître dans une comptabilité en encaissements-décaissements entre l'activité des professionnels et les dépenses sous objectifs. Ainsi, les difficultés liées à la liquidation, dont l'importance pour les années 2000 et 2001 a été relevée par la Cour des comptes et la Commission des comptes de la sécurité sociale, disparaîtront.

Pour 2002, l'ONDAM devrait connaître une progression de 3,8 % par rapport aux dépenses réellement effectuées en 2001. Il est ainsi proposé de le fixer à 112,62 milliards d'euros (739 milliards de francs). Cette dépense inclura le premier volet de la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les hôpitaux. Calculé en encaissements-décaissements, l'ONDAM pour 2002 serait, selon la Commission des comptes, inférieur d'environ 350 millions d'euros (2,4 milliards de francs). Cette dernière estime que la réalisation de l'objectif « *supposerait un freinage considérable par rapport à la tendance moyenne des deux dernières années, supérieure à 5 %* ».

Ce chiffre inclut une progression des soins de ville de 3% par rapport aux dépenses réalisées en 2001, ce qui ferait passer l'enveloppe de 50 milliards d'euros (328 milliards de francs) à 51,5 milliards d'euros (337,8 milliards de francs). Cette progression autoriserait l'extension des politiques de santé publique engagées en matière d'optique, de prothèses externes et de dispositifs médicaux, en particulier le remboursement des dispositifs stéréophoniques et l'organisation d'un examen dentaire systématique pour les enfants de six ans et de douze ans, conformément aux recommandations faites par M. Michel Yahiel, inspecteur général des affaires sociales, dans son rapport sur la réforme dentaire de juillet 2001.

Le budget des établissements sanitaires publics devrait progresser de 4,8 % en 2002 au lieu de 3,4 % en 2001. Le quart de cette progression, soit 550 millions d'euros (3,6 milliards de francs), servira à financer la mise en œuvre de la réduction du temps de travail dans les hôpitaux, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2002. Le dispositif ne montera en charge que progressivement. Les dépenses hospitalières intégreront également l'abondement à hauteur de 30 millions d'euros (200 millions de francs) de l'enveloppe destinée à financer l'arrivée de nouvelles molécules pour lutter contre le cancer et la polyarthrite rhumatoïde. Par ailleurs, une dotation supplémentaire pour l'innovation thérapeutique de 230 millions d'euros (1,5 milliard de francs) viendra renforcer la prise en charge de ces traitements.

Le budget des cliniques privées augmenterait de 3,5 %. Il permettra de financer la poursuite du plan pluriannuel de convergence des rémunérations des salariés des secteurs privé et public, dans la logique de l'accord signé le 4 avril 2001 sur l'évolution des tarifs des cliniques privées.

L'évolution proposée du budget des établissements médico-sociaux est fixée à 4,8 %. Votre Rapporteur relève que ce taux d'évolution a été calculé sur le fondement d'un ONDAM « rebasé » à la baisse par rapport à celui adopté par le Parlement. En effet, pour ce secteur, les dépenses en exécution ont été plus faibles que prévues. L'enveloppe pour 2002 inclura la poursuite du plan pluriannuel de création de places pour adultes lourdement handicapés, lancé en 1998, avec l'inscription de 35,06 millions d'euros (230 millions de francs) ; elle intégrera également, pour un montant de 34,30 millions d'euros (225 millions de francs), le deuxième volet du plan triennal 2001-2003 en faveur des enfants, adolescents et adultes handicapés, plan qui comporte, d'une part, un effort pour la prise en charge de personnes handicapées aussi bien dans les services d'éducation spéciale et de soins à domicile que dans les services de soins infirmiers à domicile, et, d'autre part, une meilleure prise en charge de l'autisme et des traumatisés crâniens. Votre Rapporteur s'interroge néanmoins sur le réalisme d'un tel objectif de progression, dès lors que le poids de certains contentieux, la mise en place d'un compte épargne temps et l'augmentation de l'indemnité de précarité des personnes employées sur des contrats à durée déterminée prévue dans le projet de loi de modernisation sociale adopté en deuxième lecture par le Sénat, le 9 octobre dernier, feront peser inévitablement sur le secteur des charges très importantes, qui devront être prises en compte par les financeurs, et notamment par l'assurance maladie.

Votre Rapporteur souhaite rappeler qu'au-delà des problèmes de contour et de la coexistence entre montants et taux, on se heurte toujours à une autre difficulté de méthode, renforcée cette année par le passage en droits constatés et qui réside dans le fait qu'au fil du temps, diverses références ont pu se révéler opportunes : en effet, au moment où le Parlement se prononce sur l'objectif de l'année (n+1), il vient tout juste de prendre connaissance des comptes définitifs de l'année (n-1) et ne dispose que de données prévisionnelles sur l'objectif de l'année (n).

OBJECTIF NATIONAL DE DÉPENSES D'ASSURANCE MALADIE						
<i>(en milliards d'euros)</i>						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002*
Objectif voté	91,50	93,57	96,03	100,36	105,70	112,62
Objectif « rebasé »	–	93,50	97,54	102,10	108,50	–
Objectif réalisé	91,39	95,07	97,75	103,10	108,11	–
Évolution votée (en %)	+ 1,7	+ 2,3	+ 2,6	+ 4,5	+ 5,3	+ 6,6
Évolution « rebasée » (en %)	–	+ 2,4	+ 4,3	+ 4,7	+ 6,3	+ 3,8
Évolution réalisée (en %)	+ 1,5	+ 4	+ 2,8	+ 5,5	+ 4,9	–

(*) prévisions en droits constatés.
Sources : Commission des comptes de la sécurité sociale et projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

B.– LES COMPTES DU RÉGIME GÉNÉRAL EN LÉGER DÉFICIT

Selon la Commission des comptes, le solde du régime général de l'assurance maladie en 2002 devrait s'établir en droits constatés, en tendance, à – 2 milliards d'euros (– 13,12 milliards de francs)⁽²³⁾, soit à peu près le double du déficit enregistré en 2001 (1 milliard d'euros après annulation de créances). Cette projection repose notamment sur les hypothèses suivantes : croissance de 5 % de la masse salariale, progression de 2,5 % du produit intérieur brut, augmentation de l'ONDAM de 3,8 %.

Les charges de la CNAMTS augmenteraient de 4,9 % par rapport à 2001. Cette progression reflète, à titre principal, la révision à la hausse de l'ONDAM. Les autres postes enregistrant une augmentation sensible sont la compensation généralisée⁽²⁴⁾ (+ 139 millions d'euros), qui augmenterait de 53,2 %, et les compensations bilatérales⁽²⁵⁾ (+ 63 millions d'euros), qui connaîtraient une hausse de 6,6 %.

LA BRANCHE MALADIE DU RÉGIME GÉNÉRAL				
(en droits constatés)				
<i>(en millions d'euros)</i>				
	2000	2001	2002	Évolution 2002/2001 <i>(en %)</i>
Charges	103.876	108.944	113.865	4,5
Produits	97.643	107.902	111.862	3,7
Résultat net	– 1.634	– 1.042	– 2.003	–

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001.

⁽²³⁾ En encaissement-décaissement, le solde pour 2002 s'établirait à 1,82 milliard d'euros (11,94 milliards de francs).

⁽²⁴⁾ Entre les régimes de salariés et les régimes de non-salariés.

⁽²⁵⁾ Entre le régime général et six régimes spéciaux.

Les prestations légales augmenteraient de 3,2 milliards d'euros (21,02 milliards de francs) pour atteindre 97,16 milliards d'euros (637,33 milliards de francs). Au total, les prestations sociales s'élèveraient à 98 milliards d'euros (642,84 milliards de francs). Les charges techniques progresseraient de 13,3 % pour atteindre 5,06 milliards d'euros (33,22 milliards de francs).

Selon l'annexe *c* du présent projet de loi, les mesures nouvelles non prises en compte dans les comptes prévisionnels présentés par la Commission des comptes de la sécurité sociale permettraient de réduire le besoin de financement du régime général de 2 milliards d'euros (13,1 milliards de francs) à 1,799 milliard d'euros (11,8 milliards de francs), et ce grâce, notamment, à des rentrées supplémentaires des différentes taxes sur les médicaments de 100 millions d'euros (656 millions de francs) et à un transfert en provenance de la branche Accident du travail pour 152,4 millions d'euros (1 milliard de francs).

CHAPITRE II

LA BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES MALADIES PROFESSIONNELLES : DE NOUVELLES AVANCEES ET UNE EVOLUTION INEVITABLE

S'il y a une tendance globale à la baisse des accidents du travail, amorcée au milieu des années 70, depuis la fin des années 80, elle s'est nettement ralentie. Le risque d'accident par heure travaillée a même ensuite augmenté lorsque l'activité économique est devenue plus dynamique. Il se réduit classiquement lors des récessions.

Quelque 701.000 accidents avec arrêt de travail ont été recensés en 1999 dans le secteur privé non agricole. L'augmentation de 3,2 % en un an prolonge la remontée déjà enregistrée en 1998 que les créations d'emplois (+ 2 % en 1999) ne suffisent pas à expliquer. Le développement de l'emploi intérimaire est resté un facteur non négligeable de l'augmentation des accidents du travail.

Les premières estimations concernant l'évolution des accidents du travail survenus en 2000 font apparaître un nombre stable d'accidents (1,36 millions) mais une hausse de 2,8 % des accidents avec arrêt du travail.

S'agissant des maladies professionnelles pour l'année 1999, 24.049 maladies ont été d'ores et déjà constatées et reconnues (données semi-définitives) contre 17.722 maladies en 1998 et 15.554 en 1997 (données définitives). Ce chiffre comprend l'ensemble des maladies professionnelles constatées, déclarées et reconnues qu'elles aient ou non entraîné un arrêt de travail ou une incapacité permanente de la victime.

Parmi celles-ci, il convient de souligner l'importance des affections périarticulaires (63,6 %) et des affections par poussière d'amiante (11 %).

Pour l'année 2000, les données provisoires font ressortir 20.295 maladies constatées et reconnues et 10.505 maladies ayant entraîné un arrêt ou une incapacité permanente.

L'ensemble des données relatives aux accidents du travail et aux maladies professionnelles, qui vient d'être rappelé, doit être cependant pris avec prudence si l'on veut mesurer l'exactitude des phénomènes. En effet, les accidents du travail et surtout les maladies professionnelles sont notoirement sous-déclarés pour des raisons sociales, psychologiques et des raisons liées au système de financement de la branche qui sera rappelé plus loin.

S'agissant des comptes, en 2000, les prestations Accidents du travail ont progressé de 2,9 % en valeur, sous l'effet d'une vive augmentation des indemnités journalières (+ 8,3 ; %). Mais les comptes de la branche, nécessairement auto-équilibrés ⁽²⁶⁾, distincts depuis la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale de ceux de la branche Maladie, bénéficient de la tendance globale et de la croissance, les charges augmentant moins que les recettes :

COMPTES DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIÉS ACCIDENTS DU TRAVAIL							
<i>(droits constatés, en millions d'euros)</i>							
	1999	2000	2000/1999 <i>(en %)</i>	2001	2001/2000 <i>(en %)</i>	2002	2002/2001 <i>(en %)</i>
Charges	7.246	7.447	+ 2,8	7.939	+ 6,6	7.921	- 0,2
Produits	7.462	7.797	+ 4,5	8.275	+ 6,1	8.550	+ 3,3
Résultat net	215	350		337		629	

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.

Mais derrière les chiffres et l'équilibre somme toute positif de la caisse, se profile une problématique d'importance, pour l'essentiel liée aux maladies professionnelles. Celles-ci sont, en effet, sous-déclarées en tant que telles, d'une part, et se révèlent, après des délais de latence pouvant être longs ⁽²⁷⁾, plus massives et préoccupantes qu'on ne le supposait, d'autre part. L'ampleur des maladies liées à l'exposition à l'amiante, dans le travail ou *non*, conduit alors inévitablement à une réflexion sur l'avenir même de la branche Accidents du travail. La création du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante soulève la question de la généralisation de la réparation *intégrale* de tous les accidents du travail et des maladies professionnelles.

Votre Rapporteur, l'an dernier, s'était interrogé sur la double évolution de la croissance des maladies professionnelles et du déclin des cotisations à la charge des employeurs. Depuis une vingtaine d'années, la couverture du risque professionnel n'a cessé de diminuer sous l'effet conjugué de l'augmentation de la masse salariale et de la quasi-stabilité du niveau des dépenses de la branche. Le taux net moyen national, qui traduit l'effort contributif et est lié aux sinistres et non directement aux efforts de prévention, n'a, en effet, cessé de diminuer. De 3,966 % en 1980, il est passé à 2,193 % en 2001.

Cette année, votre Rapporteur souhaite présenter plus en détail les alternatives qui se présentent à la branche Accidents du travail.

⁽²⁶⁾ Les cotisations sont ajustées automatiquement aux charges.

⁽²⁷⁾ Le commerce de l'amiante n'a été interdit qu'en 1997. Cette année-là, les affections dues à l'amiante représentaient déjà près de 10 % des maladies professionnelles constatées, déclarées et reconnues, les prises en charge étant en hausse de 45 % par rapport à 1996.

I.- L'ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA BRANCHE

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 avait fixé l'objectif de dépenses de la branche Accidents du travail à 54,7 milliards de francs. La réalisation, telle qu'évaluée en juillet 2001, devrait atteindre 52,9 milliards de francs. Le résultat est donc inférieur de 1,8 % à l'objectif. La montée en charge des nouvelles mesures visant les maladies liées à l'amiante s'est révélée, selon la Cour des comptes, beaucoup plus lente que prévue.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 a fixé, quant à elle, un objectif de 56,2 milliards de francs en encaissements-décaissements. Les dépenses de la Caisse ont été évaluées par la Commission des comptes à 49,8 milliards de francs, en hausse de 7,1 % par rapport à 2000. Le présent projet (article 31) propose de réviser l'objectif de dépenses de 2001, pour tenir compte d'une dotation supplémentaire au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (article 19), et de le fixer à 57,9 milliards de francs en encaissements-décaissements, soit 3 % de plus que l'objectif fixé initialement par la loi de financement pour 2001.

En effet, pour 2001, la Commission des comptes retient une augmentation de 6,6 % des charges de gestion de la branche, liée à l'inscription d'une dotation au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (227 millions de francs) et au Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (144 millions d'euros).

Pour 2002, la Commission prévoit une augmentation des prestations « Accidents du travail » (+ 2,9 %) mais les charges de gestion baisseraient de 0,2 % du fait de l'absence de versement au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante. Les charges totales de la Caisse nationale s'élèveraient à 7,9 milliards d'euros (51,9 milliards de francs) en droits constatés, pour 2002. Le présent projet qui prévoit le versement au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, que n'a donc pas pris en compte la Commission des comptes, modifie évidemment les prévisions de celle-ci.

Le projet de loi de financement pour 2002 prévoit, pour sa part, un objectif de dépenses de 8,4 milliards d'euros (55,1 milliards de francs) en droits constatés, contre 56,2 milliards de francs (8,5 milliards d'euros) en décaissement-décaissement dans la loi de financement pour 2001.

Les comptes sont affectés par une augmentation des transferts de compensation vers la branche Maladie (152,4 millions d'euros, 1 milliard de francs) et par des transferts vers les fonds amiante (115,1 millions d'euros, 755 millions de francs).

Au total, le solde positif perdurerait. Il atteindrait, en 2002, compte tenu du présent projet 546 millions d'euros (3,6 milliards de francs). En encaissements-décaissements, il s'élevait à 300 millions de francs en 1997 et pourrait atteindre 2,5 milliards de francs en 2001, selon la Commission des comptes, soit un niveau proche de celui de 2000.

Mais le projet ne tient pas compte, sans doute par scrupule, de l'institution prochaine, par la loi, d'une branche Accidents du travail au sein du régime des exploitants agricoles⁽²⁸⁾ destinée à remplacer le régime complémentaire facultatif actuel, dont l'échec est patent, et distinguant clairement accidents de la vie privée et accidents du travail. Pourtant, il serait souhaitable que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 l'intègre pour ne pas risquer une inconstitutionnalité de l'institution de la nouvelle branche au motif qu'elle n'a pas été prévue dans une loi de financement.

Rappelons que, dans sa décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000, le Conseil constitutionnel a censuré un transfert de produit du droit de consommation sur les tabacs vers le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale au motif qu'il n'avait été pris en compte par aucune loi de financement.

II.- LES QUATRE NOUVELLES AVANCEES DU PRESENT PROJET DE LOI

Le présent projet comporte quatre articles concernant les victimes des accidents du travail et des maladies professionnelles.

A.- L'EXONERATION DE COTISATIONS ET CONTRIBUTIONS SOCIALES DES INDEMNITES COMPLEMENTAIRES A L'INDEMNITE DE CESSATION D'ACTIVITE VERSEE AUX VICTIMES DE L'AMIANTE

L'article 2 prévoit une exonération de cotisations et contributions sociales des indemnités complémentaires à l'indemnité de cessation d'activité versée aux victimes de l'amiante.

⁽²⁸⁾ La proposition de loi a été adoptée le 11 octobre 2001, en nouvelle lecture, par l'Assemblée nationale.

Cette dernière indemnité a été instituée par l'article 41 de la loi de financement pour 1999. Il s'agit d'un dispositif établi au profit des salariés et anciens salariés, d'au moins cinquante ans, des établissements de fabrication de matériaux contenant de l'amiante, des établissements spécialisés dans le flochage et le calorifugeage à base d'amiante ou dans des établissements de construction et de réparation navale dans lesquels a été traité de l'amiante ainsi qu'au profit des ouvriers dockers professionnels ayant travaillé dans un port dans lequel a été manipulé de l'amiante. L'indemnité est financée par un fonds alimenté par une ressource fiscale (part du produit du droit de consommation sur les tabacs) et la branche Accidents du travail ⁽²⁹⁾.

Votre Rapporteur regrette l'absence de données statistiques relatives au montant global des indemnités de départ servies. Il est cependant possible de préciser que l'on compte 2.000 nouveaux bénéficiaires en moyenne chaque année, et que l'indemnité moyenne s'élève à 50.000 francs. Le manque à gagner pour les finances sociales de l'exclusion de son assiette pour les prélèvements sociaux est estimé à 4,37 millions d'euros (28,65 millions de francs).

Or, s'ajoute à l'indemnité qui vient d'être évoquée une indemnité complémentaire, versée par l'employeur en vertu d'un accord d'entreprise ou d'une disposition unilatérale. Le présent projet lui fait suivre le même sort fiscal que l'indemnité principale. Il est proposé de l'exclure de l'assiette des cotisations sociales, de la contribution sociale généralisée et de la contribution pour le remboursement de la dette sociale. L'impact financier devrait être modeste : moins de 1,5 millions d'euros (10 millions de francs), somme dont on peut estimer qu'elle est en deçà, selon la jurisprudence du Conseil constitutionnel (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000), du niveau de 100 millions de francs à partir duquel l'impact financier peut être considéré comme ayant une incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale.

B.- LA MODIFICATION DU STATUT ET LE FINANCEMENT DU FONDS D'INDEMNISATION DES VICTIMES DE L'AMIANTE

L'article 19 modifie le statut du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante et prévoit un versement en 2001 et 2002 de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles vers le fonds.

⁽²⁹⁾ La contribution pour la branche qui était de 103 millions d'euros en 2000 devrait atteindre 157 millions d'euros en 2002, en hausse de 37,7 % par rapport à 2001.

Votre Rapporteur rappelle que le fonds est au centre du deuxième dispositif de protection des victimes de l'amiante institué par l'article 53 de la loi de financement pour 2001. C'est un établissement public administratif chargé de réparer dans des délais rapides (neuf mois) les préjudices causés par l'amiante dans le cadre du travail (maladie professionnelle) ou non. L'indemnisation est intégrale, et non forfaitaire comme dans le cadre de la branche Accidents du travail. Le fonds est financé par une contribution de l'État et par une contribution de la branche Accidents du travail.

Votre Rapporteur constate avec regret que le décret complétant la loi de financement pour 2001 n'a pas encore été publié.

Pourtant, le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante doit permettre de limiter les actions judiciaires qui se multiplient et qui visent à obtenir le versement d'indemnités réparatrices intégrales en cas de faute. L'acceptation de ses offres vaut, en effet, désistement des actions juridictionnelles en indemnisation en cours et rend irrecevable toute autre action juridictionnelle future en réparation du même préjudice. Le fonds est subrogé, à due concurrence des sommes versées, dans les droits que possède le demandeur contre la personne responsable du dommage.

Dans l'attente de sa mise en place, les victimes continuent de solliciter des indemnités, réparant l'intégralité de leur préjudice, par des actions judiciaires. Les indemnités sont alors financées par le Fonds de garantie automobile, organisme privé chargé d'une mission de service public créé par la loi, en 1951, qui administre le Fonds de garantie des actes de terrorisme et autres *infractions* et indemnise, dans certains cas, les accidents du travail et les maladies professionnelles dont ceux liés à l'amiante. Financé, pour l'essentiel, par un prélèvement additionnel sur les contrats d'assurance de biens, il regroupe les entreprises d'assurance couvrant les risques de responsabilité civile résultant de l'emploi de véhicules terrestres à moteur (article L. 421-1 du code des assurances). Mais il gère le Fonds d'indemnisation des victimes d'actes de terrorisme depuis 1986, le Fonds d'indemnisation des victimes d'infraction depuis 1991, et le Fonds d'indemnisation des victimes contaminées par le virus de l'immuno-déficience humaine institué par la loi (article L. 3122-1 du code de la santé publique) depuis 1992. Les deux premiers, également créés par la loi, ont été fusionnés par la loi du 6 juillet 1990 (article L. 422-1 du code des assurances) en un seul fonds, doté de la personnalité civile. Le régime d'indemnisation des victimes d'infractions est judiciaire. Le Fonds de garantie paie les indemnités fixées par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions, qui siège près de chaque tribunal de grande instance.

Des associations de victimes de l'amiante ont craint que la gestion du Fonds des victimes de l'amiante soit également confiée au Fonds de garantie contre les accidents de circulation, dans la mesure où celui-ci est amené à contester parfois les décisions des commissions d'indemnisation des victimes d'infractions. Pourtant, la mise en place du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante institué l'an dernier par le législateur devient urgente. Quelque 10.000 dossiers sont attendus pour sa première année de fonctionnement. C'est pourquoi le projet de décret d'application de l'article 53 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, communiqué à votre Rapporteur, confierait, à titre provisoire, pour un an, au travers d'une convention, l'instruction des dossiers, et celle-là seule, au fonds de garantie, comme celui-ci traite les dossiers de demande d'indemnisation des victimes du sida. Le fonds de garantie dispose en effet d'équipes d'instruction d'ores et déjà opérationnelles.

Votre Rapporteur se demande cependant si le provisoire ne risque pas d'être prolongé et surtout s'il est très sain de voir se développer le transfert de la gestion de certains établissements publics, créés par la loi de surcroît, à d'autres organismes, qui peuvent être de nature juridique incertaine bien qu'a priori privée comme certains fonds d'indemnisation. Sans doute, l'article 8 de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie dispose-t-il que le Fonds de solidarité vieillesse, établissement public administratif, gère également le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie qui est un autre établissement public administratif. Sans doute, l'article 6 de la loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel indique-t-il que le Fonds de réserve pour les retraites, établissement public administratif, est géré par la Caisse des dépôts et consignations. Sans doute, l'article 5 du présent projet de loi prévoit-il enfin la gestion du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale, établissement public administratif, par le Fonds de solidarité vieillesse. Il n'en demeure pas moins que si ces transferts répondent à de louables soucis de souplesse, de rapidité, voire d'économie, ils constituent des précédents qu'il ne conviendrait peut-être pas de généraliser pour des établissements publics gestionnaires de dossiers, comme le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante, sous peine de déroger au principe de spécialité, qui justifie l'autonomie, et de risquer d'aboutir à des confusions et des dilutions de responsabilité.

En tout état de cause, s'agissant d'établissements publics créés par la loi, il serait naturel que ces transferts soient autorisés par la loi.

Il est vrai que le présent projet de loi prolonge le projet de décret. Il ne prévoit pas de transfert de gestion mais son article 19 prévoit une disposition plus pérenne, une dérogation législative aux règles classiques régissant le personnel des établissements publics administratifs, consistant à permettre au fonds de faire appel à des agents contractuels de droit privé pour occuper des fonctions exigeant une qualification particulière dans le domaine de l'indemnisation des préjudices ou des maladies professionnelles.

Votre Rapporteur s'interroge cependant sur la présence de cette disposition dans un projet de loi de financement de la sécurité sociale dans la mesure où l'incidence sur l'équilibre financier des régimes obligatoires de base paraît quelque peu ténue mais il admet qu'elle est destinée à mettre en œuvre rapidement l'indemnisation des victimes de l'amiante, justifiant ainsi la fixation du montant de la contribution de la branche Accidents du travail au financement du fonds.

Le présent projet prévoit d'ailleurs une contribution de 2,875 milliards d'euros (18,86 millions de francs) au titre de l'année 2001 et de 76,22 millions d'euros (500 millions de francs) au titre de l'année 2002, après le démarrage de l'activité du fonds.

Votre Rapporteur déplore bien évidemment que le rapport d'activité du fonds, prévu au VII de l'article 53 de la loi de financement pour 2001, ne puisse être fourni à l'appui de la proposition de contribution. Celle-ci, d'après les renseignements fournis à votre Rapporteur, a été évaluée en fonction du nombre annuel (4000-5000) de demande de reconnaissance de maladies professionnelles liées à l'amiante.

Votre Rapporteur regrette enfin que le projet de loi de finances pour 2002 ne comprenne pas la contribution de l'État. Elle devrait figurer dans le prochain projet de loi de finances rectificative, relatif à l'année en cours. La contribution pour 2002 devrait être fixée par la loi de finances rectificative pour 2002.

C.- LA LEVEE DE PRESCRIPTION POUR LES DEMANDES D'INDEMNITE DES VICTIMES DE L'AMIANTE

L'article 20 modifie l'article 40 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999. Ce dernier avait permis que les droits aux prestations et indemnités soient rouverts pour les victimes d'affections professionnelles consécutives à l'inhalation de poussières d'amiante ou provoquées par elles dès lors qu'ils avaient fait l'objet d'une première constatation médicale après le 1^{er} janvier 1947 et pour peu que les victimes demandaient le bénéfice de ces dispositions entre le 28 décembre 1998 et le 27 décembre 2000 inclus. Il avait donc écarté pour les victimes de l'amiante les règles de prescriptions prévues en matière de maladies professionnelles par le code de la sécurité sociale.

Ces mesures se justifiaient par le fait qu'un grand nombre de victimes avait été débouté par l'application des règles de prescriptions classique compte tenu du délai de latence souvent très long de certaines maladies professionnelles. Par méconnaissance du lien entre leur maladie et leurs activités professionnelles, elles avaient déposé tardivement leur déclaration par rapport à la date du diagnostic de leur affection.

Les dépenses consécutives avaient été mises à la charge de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles du régime général. Les dépenses liées à la levée de la prescription avaient été estimées à 150 millions de francs en année pleine.

L'article 35 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a modifié l'article 40 susmentionné en permettant aux victimes de l'amiante ou leurs ayants droit de bénéficier du droit à réouverture de leurs dossiers non plus seulement en 1999 et 2000 mais également en 2001.

Le présent projet va plus loin encore puisqu'il supprime tout délai pour la formulation des demandes d'indemnisation.

Entre 2000 et 3000 dossiers sont actuellement en cours devant les juridictions de la sécurité sociale pour reconnaissance de faute inexcusable. La pérennisation de la levée de prescription pour les expositions intervenues entre 1947 et 1998 devrait accroître ce nombre car, d'une part, la mesure 1999 n'est pas encore totalement connue et on peut penser qu'elle continuera à générer des demandes, et d'autre part, la mise en œuvre du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante devrait inciter certaines victimes qui ne l'avaient pas encore fait à faire reconnaître leur maladie et, éventuellement, à intenter une action en faute inexcusable.

Pour 400 dossiers supplémentaires déposés en 2002 en faute inexcusable dans le cadre de l'article 20 du présent projet, le coût de la mesure a été estimé à 16,77 millions d'euros (110 millions de francs).

D.— L'EXTENSION DE L'OBJET DU REVERSEMENT FORFAITAIRE DE LA BRANCHE ACCIDENT DU TRAVAIL À L'ASSURANCE MALADIE

L'article 21 concerne le reversement forfaitaire à l'assurance maladie au titre des maladies professionnelles. Institué par l'ordonnance n° 96-51 du 24 janvier 1996, celui-ci prend en compte le phénomène de la sous-déclaration des maladies professionnelles. Le présent projet étend le champ de la compensation en incluant les accidents du travail proprement dits, faisant ainsi suite au rapport de la commission présidée par M. Deniel (1997)⁽³⁰⁾, qui avait conclu à une moindre déclaration des accidents du travail bénins et à des sous-déclarations du fait du système de tarification des cotisations patronales (au *pro rata* du nombre d'accidents dans les grandes entreprises), aux conclusions de la commission présidée par Mme Lévy-Rosenwald en 1999, au rapport du Professeur Roland Masse, Président de la Commission spécialisée en matière de maladies professionnelles du Conseil supérieur de la prévention des risques professionnels, remis à la ministre de l'emploi et de la solidarité en juin 2001, et aux observations des organisations syndicales.

⁽³⁰⁾ *Rapport de la commission instituée par l'article 30 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1997 (n° 96-1160 du 27 décembre 1996).*

S'agissant du versement « maladies professionnelles » actuel, prévu par l'article L. 176-1 du code de la sécurité sociale, c'est un décret, pris après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et concertation avec la commission des accidents du travail et des maladies professionnelles qui en fixe les modalités de calcul. Pour 1997, et à titre provisionnel, le versement a été fixé à 1 milliard de francs par l'article 30 de la loi de financement pour 1997. Pour 2000, le montant du versement a été fixé à 925 millions de francs par un décret n° 2000-176 du 29 février 2000. Pour 2001, le montant du versement a été fixé à 945 millions de francs par un arrêté du 23 juillet 2001.

L'article L. 176-1 du code de la sécurité sociale dispose que le montant est pris en compte dans la détermination de la cotisation due au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Votre Rapporteur s'étonne du support juridique variable du versement : d'abord une loi, puis un décret, puis un arrêté. Le présent projet propose à nouveau un versement législatif.

La présence d'un versement dans la loi de financement paraît pourtant pleinement justifiée. C'est un élément de l'objectif de dépenses de la branche Accidents du travail. S'agissant du présent projet, la présence du versement est d'autant plus justifiée que son objet y est étendu. N'est cependant fixé que le montant correspondant à *l'extension* du versement. Il s'élève à 152,45 millions d'euros, soit 1 milliard de francs. On ne comprend guère pourquoi ce versement serait fixé par la loi de financement de la sécurité sociale et pourquoi celui qui correspond aux maladies professionnelles *stricto sensu* ne le serait point.

S'agissant du montant retenu par le présent projet de loi, votre Rapporteur admet qu'il puisse être discuté. Le phénomène de sous-déclaration, bien que reconnu par tous, est mal connu et donc mal évalué.

En tout état de cause, compte tenu du projet de loi, le montant total des transferts augmente. Alors qu'en 2000 et 2001, les transferts de la branche Accidents du travail vers d'autres organismes étaient de 685 millions d'euros, ils passeraient, en 2002, à 840 millions d'euros (5,51 milliards de francs) d'après l'annexe *c* du présent projet de loi.

III.— L'EVOLUTION INEVITABLE

Le rapport Masse précité a décrit l'évolution de la branche Accident du travail, présenté ses difficultés actuelles et conclut sur la nécessité de préparer des réformes structurelles, dans la concertation.

Il constate, après d'autres, la sous-déclaration des accidents du travail et des maladies professionnelles, la difficulté de reconnaissance des maladies professionnelles⁽³¹⁾, la lenteur des procédures, l'aberration d'un système d'indemnisations, partielles, forfaitaires et ne prenant pas suffisamment en compte les conséquences professionnelles des maladies pour les victimes, dans un système ancien⁽³²⁾ où les salariés voient leurs dommages indemnisés tandis que les employeurs bénéficient d'une immunité civile, sauf en cas de faute inexcusable ou intentionnelle.

Des jurisprudences récentes, notamment les considérants, relatifs au maintien des voies juridictionnelles, du Conseil constitutionnel sur le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000) amènent les rédacteurs du rapport à s'interroger sur le maintien de cette immunité qui empêche, sauf cas de faute encore une fois, toute action devant les tribunaux contre l'auteur du dommage pour l'obtention d'une réparation intégrale. Celle-ci ne peut donc être obtenue que dans des cas limités, et l'indemnisation n'est alors pas fixée en fonction des préjudices subis puisque c'est la responsabilité pour faute qui est mise en jeu, (devant les tribunaux des affaires de sécurité sociale). À moins qu'il s'agisse d'un accident de la circulation, d'un dommage dû à une infraction ou à l'amiante : dans ces cas, interviennent les fonds évoqués plus haut, pour la réparation intégrale des préjudices.

Le rapport trace ensuite des perspectives et présente les avis divergents des partenaires sociaux sur la réparation intégrale, la plupart étant attachés aux spécificités et donc à l'existence de la branche Accidents du travail.

Pour sa part, votre Rapporteur comprend parfaitement l'impossibilité d'une extension générale et immédiate de la réparation intégrale même si celle-ci peut paraître souhaitable, le système actuel d'indemnisation forfaitaire étant très en-deçà d'une juste réparation. Elle risquerait de se retourner contre les salariés compte tenu des lenteurs de l'indemnisation et du développement des contentieux directs ou indirects (dans le cas où la sécurité sociale ferait l'avance de la réparation intégrale et se retournerait ensuite contre les employeurs dans le cadre d'actions récursoires) qu'elle pourrait engendrer. Les équipes chargées d'instruire les dossiers d'indemnisation manqueraient, au surplus. Enfin, elle pourrait s'accompagner d'une hausse brutale des cotisations, qui ne serait pas acceptée en tout état de cause.

Mais des pas vers la réparation intégrale sont sans doute possibles. Ils sont attendus par les victimes.

⁽³¹⁾ Plus d'une centaine de tableaux de maladies professionnelles, d'importance très inégale, et à l'évolution assez lente, constituent le cadre de la preuve de la causalité entre le travail et le préjudice, le salarié devant simplement prouver les deux faits.

⁽³²⁾ Le système actuel de réparation du risque professionnel s'est développé avec la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail, la loi du 25 octobre 1919 sur les maladies professionnelles, la loi du 30 octobre 1946 portant rattachement à la Sécurité sociale de la gestion des risques professionnels, précédemment dévolue aux compagnies d'assurances privées.

Dans cette perspective, a été confiée à M. Michel Yahiel, inspecteur général des affaires sociales, la présidence d'un groupe de travail réunissant l'ensemble des parties concernées : associations, professionnels, partenaires sociaux. Son rapport devrait être remis avant la fin du mois de mars 2002. Sans en attendre les résultats, le Gouvernement souhaite améliorer dès cette année la réparation allouée aux victimes : d'une part, le seuil ouvrant droit à l'accès au système dérogatoire de reconnaissance des maladies professionnelles sera abaissé de 66 % à 25 % ; d'autre part, un mécanisme d'indexation sera introduit pour les indemnités en capital versées aux victimes.

Cela étant, votre Rapporteur regrette que la perspective ne soit pas mieux éclairée par des données financières. En effet, le rapport du Professeur Masse comporte peu de données financières⁽³³⁾. Il observe, en outre, que le rapport ne soulève pas la question de la prise en compte des risques environnementaux. Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante indemnise des victimes qui «*ont subi un préjudice résultant directement d'une exposition à l'amiante*» et les ayants droit, deux catégories de personnes qui, par définition, n'ont pas obtenu de reconnaissance d'une maladie professionnelle. L'explosion, le 21 septembre 2001, de 300 tonnes de nitrate d'ammonium, stockées dans l'usine AZF à Toulouse doit conduire à approfondir la difficile question du champ de la branche Accidents du travail.

⁽³³⁾ Quatre hypothèses sont présentées. Leur coût oscille entre 3,7 milliards de francs et 11,5 milliards de francs. Mais les évaluations opérées par la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés utilisent des données de 1997.

CHAPITRE III

LA BRANCHE FAMILLE : DES EXCEDENTS MOBILISES

À l'issue de la Conférence de la famille du 11 juin 2001, le Gouvernement a retenu plusieurs nouveaux axes de réforme. Certaines n'ont pas d'impact direct sur le financement de la sécurité sociale (réforme de l'autorité parentale partagée, développement de la médiation familiale, lutte contre le surendettement des familles, soutien à l'intégration scolaire des enfants et adolescents handicapés). D'autres ont une incidence financière : la création d'un congé de paternité, la reconduction du fonds d'investissement pour la petite enfance, la poursuite de la réforme des aides au logement. L'instauration d'une allocation d'autonomie pour les jeunes de 16 à 25 ans n'a pas été retenue pour l'instant, en raison de son coût (entre 30 et 50 milliards de francs, selon les hypothèses), mais elle doit être préparée par la commission créée par la loi n° 2001-582 du 4 juillet 2001, laquelle a été complétée par le décret n° 2001-900 du 2 octobre 2001. La juste prudence du Gouvernement contraste avec l'afflux de certaines propositions aussi nombreuses que démagogiques.

L'amplification de la politique familiale, sans exclusive, se poursuit donc.

Sans établir de lien trop strict, votre Rapporteur constate qu'en 2000, il y a eu 778.900 naissances (+ 5 %), l'indicateur de fécondité atteignant 1,89 enfant par femme, nombre le plus élevé depuis plus de dix ans et le plus élevé de l'Union européenne après celui de l'Irlande. En 2001, les données disponibles relatives aux sept premiers mois confirment la tendance de 2000.

Le dynamisme démographique est un atout. Depuis cinq ans, il s'est consolidé. La politique familiale menée par le Gouvernement l'a accompagné : les dépenses liées à la famille ont augmenté de 2,5 % en moyenne annuelle sur les cinq dernières années.

L'effort en faveur de la famille, pour la comptabilité nationale, représentant 3,7 % du produit intérieur brut en 2000.

I.- L'EQUILIBRE GENERAL DE LA BRANCHE FAMILLE

S'agissant des comptes de la branche, en droits constatés, les données se présentent de la façon suivante :

	1999	2000	Évolution 2000/1999 9 (en %)	2001	Évolution 2001/2000 0 (en %)	2002	Évolution 2002/2001 1 (en %)
Charges	41.195	41.478	0,7	43.101	3,9	44.432	3,1
Produits	41.449	42.920	3,5	44.353	3,3	46.070	3,9

(Droits constatés, en millions d'euros)

Résultat net	254	1.442		1.252		1.638
<i>Source : Commission des comptes de la sécurité sociale.</i>						

En droits constatés, la Commission des comptes de la sécurité sociale a relevé, chaque année depuis 1998, un net redressement des comptes de la branche Famille. Alors que le solde de la Caisse nationale des allocations familiales était lourdement déficitaire en 1997 puisque le déséquilibre atteignait 2,22 milliards d'euros (14,54 milliards de francs) en 1997, en encaissements/décaissements, la Commission prévoit un excédent de 1,63 milliard d'euros (10,6 milliards de francs) en 2002.

En 2000, la Caisse a vu ses excédents confortés, bénéficiant notamment d'une amélioration de ses recettes (contribution sociale généralisée : + 6,7 %).

Pour 2001, la Commission des comptes prévoit, en droits constatés, un excédent stable et d'un niveau confortable de plus de 1,25 milliard d'euros (8 milliards de francs). Le résultat net de la Caisse nationale, avant annulation de créances sur le fonds de réforme des cotisations sociales, s'établirait à 1,3 milliard d'euros (8,53 milliards de francs).

Pour 2002, la Commission des comptes prévoit un infléchissement des prestations familiales (+ 3,2 %), les produits de gestion de la branche Famille connaissant une croissance de 3,9 %, sensiblement plus rapide que celle des charges. Ces données ne tiennent cependant pas compte de l'impact financier des dispositions du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002, notamment du développement du congé paternité (106,7 millions d'euros, soit près de 700 millions de francs).

Le projet de loi prévoit un objectif de dépenses pour la branche Famille s'élevant à 41,99 milliards d'euros, soit 275,44 milliards de francs, en droits constatés, correspondent à une hausse de 1,18 % par rapport à l'objectif de dépenses fixé pour 2001 dans la loi de financement pour la sécurité sociale pour 2001 du 23 décembre 2000, tel que recalculé en droits constatés dans l'annexe c du projet de loi déposé en 2000.

II.- LES CHARGES DE LA BRANCHE ET L'IMPACT FINANCIER DES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT

A.- LES CHARGES DE LA BRANCHE

La branche Famille représente un cinquième environ des dépenses de l'ensemble du régime général. Les comptes de la Caisse nationale des allocations familiales retracent les dépenses de tous les régimes servant des prestations familiales en métropole et dans les départements d'outre-mer.

En 2001, 12,7 millions de familles bénéficient de 43,1 milliards d'euros, en augmentation de 3,9 % par rapport à l'exercice 2000. Selon la Commission des comptes, cette progression se tasserait quelque peu en 2002 (+ 3,1 %) pour atteindre les

44,4 milliards d'euros (291 milliards de francs) à la charge de la branche Famille, si l'on ne tient pas compte des mesures contenues dans le présent projet.

L'évolution de 2001 s'explique par la revalorisation de la base mensuelle de calcul des prestations familiales –« *salaires de base* » servant au calcul de plus de 75 % des prestations familiales– qui a été de 1,8 % au 1^{er} janvier 2001 et dont le coût est estimé à 368 millions d'euros (2,41 milliards de francs).

Innovation de la loi de financement pour 2001, la création de l'allocation de présence parentale devrait conduire à 32 millions d'euros (210 millions de francs) de dépenses, la réforme de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée à 76,2 millions d'euros (500 millions de francs), la réforme des aides au logement à 191,6 millions d'euros (1,26 milliard de francs), la prise en charge des majorations de pensions pour enfant à 481,3 millions d'euros (3,16 milliards de francs), tandis que la réforme relative au cumul de l'allocation parentale d'éducation avec une activité devrait se traduire par une réduction de coûts de 16,8 millions d'euros (110 millions de francs).

Pour 2002, la Commission des comptes prévoit une croissance des prestations équivalente à celle de 2001.

Votre Rapporteur relève que la Commission des comptes évalue le coût de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, réformée et majorée grâce à l'article 19 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001, à 2,2 milliards d'euros (14,45 milliards de francs) soit une croissance de 12,5 % qui suit une croissance en 2001 de 15,5 %. 565.000 familles en sont bénéficiaires. Autre augmentation notable : celle de la ligne consacrée à l'allocation de logement familiale, intégralement financée par la branche. Après une croissance de 7,1 % en 2001, la charge pourrait atteindre 3,2 milliards d'euros (21,03 milliards de francs), soit +6,2 %. 1,2 million de familles en sont bénéficiaires. Les autres lignes suivent une tendance modérée.

Le compte de la branche Famille intègre une revalorisation de la base mensuelle de calcul des prestations familiales, qui relève du pouvoir réglementaire et non du présent projet de loi, de 2,1 % ⁽³⁴⁾. Ce taux tient compte de la prévision 2002 des prix hors tabac (1,5 %), du rattrapage au titre de 2001 (0,4 %) et du rattrapage au titre de 2000 (0,2 %) selon un mécanisme qui a déjà été décrit par votre Rapporteur dans son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000. Le coût de la revalorisation pour 2002 serait de 438,2 millions d'euros (2,87 milliards de francs).

Devrait s'ajouter à cet impact financier celui des mesures contenues dans le présent projet et celui de la poursuite de la réforme – réglementaire – des aides au logement, amorcée l'an dernier.

⁽³⁴⁾ La croissance est substantielle mais depuis 1990 (base 100) la base a moins augmenté que les prix à la consommation (123,2 en 2001) ou le salaire minimum de croissance horaire moyen (139,2 en 2001) puisqu'elle a atteint le niveau 118 en 2001.

B.— L'IMPACT FINANCIER DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2002

Cinq articles du présent projet concernent la branche Famille. Ils concernent respectivement le congé paternité, son financement, le Fonds d'investissement crèches, la contribution de la Caisse nationale des allocations familiales au financement de la majoration pour enfants et le transfert d'une part des excédents de ladite caisse vers le Fonds de réserve pour les retraites.

Le Fond d'investissement crèches sera évoqué avec l'action sociale de la Caisse nationale des allocations familiales. Le versement au Fonds de réserve, justifié par les excédents de la branche, sera analysé avec les comptes de la branche Vieillesse.

L'article 22 traduit concrètement les engagements du Gouvernement lors de la Conférence de la famille en instituant un congé de paternité de onze jours consécutifs complétant l'autorisation exceptionnelle d'absence de trois jours pour une naissance, instituée par l'article L. 226-1 du code du travail. L'article modifie le code du travail et étend le dispositif aux fonctionnaires de la fonction publique d'État, de la fonction publique territoriale et de la fonction publique hospitalière ainsi qu'aux militaires. En outre, il prévoit une indemnité identique à celle versée aux mères pendant leur congé de maternité. Le dispositif s'insère dans une politique globale visant à soutenir la responsabilité parentale partagée. La ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées a d'ailleurs présenté en septembre 2001 un livret de paternité que les caisses d'allocations familiales adresseront aux futurs pères, dès la déclaration de grossesse de leur épouse ou compagne.

Le coût total du congé est évidemment difficile à établir. Il s'agit d'une nouvelle prestation, d'un nouveau droit ⁽³⁵⁾. Or, une variation d'1 % du nombre de bénéficiaires peut conduire à un « coût » ou une « économie » de près de 3,2 millions d'euros (20 millions de francs). Cependant, des extrapolations peuvent être menées à partir du nombre de naissances, de la répartition de la population active et d'un taux d'utilisation analogue à celui des pays nordiques de 40 % pour les salariés et 20 % pour les professions indépendantes. Le coût pourrait alors être de 700 millions de francs.

⁽³⁵⁾ La rémunération étant plafonnée (14.950 francs par mois en 2001), des accords conventionnels d'entreprise ou de branche seront utiles sinon nécessaires pour assurer le complément afin que le droit au congé paternité soit effectivement utilisé.

L'article 23 est relatif au financement de l'indemnité de congé de paternité. Le Gouvernement propose qu'il soit assuré, en toute logique, par la Caisse nationale des allocations familiales. L'article détermine les modalités de remboursement par la Caisse des organismes prestataires des indemnités ou des employeurs lorsqu'il y a maintien de la rémunération, ce qui est le cas notamment pour les agents bénéficiant de certains régimes spéciaux et pour les fonctionnaires des trois fonctions publiques, quelle que soit leur affectation, dans un service de l'État, dans une collectivité territoriale ou dans un établissement qui en dépend, dans un établissement public de santé ou médico-social ou dans un autre établissement comme la Poste et France Télécom.

L'article 25 prolonge l'article 21 de la loi de financement pour 2001. Celui-ci avait complété l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale qui définit le rôle de la Caisse nationale des allocations familiales et prévoit un versement d'une contribution au financement des bonifications de pensions, au Fonds de solidarité vieillesse qui en assure la prise en charge pour le régime général. Le III de l'article 21 précité précisait que, pour l'année 2001, cette contribution devait atteindre un montant égal à 15 % des sommes correspondant à ces majorations, soit 442 millions d'euros (2,89 milliards de francs).

Le présent projet de loi propose d'augmenter ce pourcentage pour l'an prochain, le taux étant destiné à faire assurer la prise en charge totale des majorations en 2007 par la branche Famille. En 2002, le transfert devrait correspondre à 457,3 millions d'euros, soit 3 milliards de francs.

Si cette planification ne figure pas dans le projet de loi pour respecter strictement le principe de l'annualité, la politique du Gouvernement n'en éclaire pas moins l'horizon comptable de la branche et votre Rapporteur s'en félicite.

Cela étant, peut-être les excédents de la branche pourraient-ils être plus mobilisés en faveur des familles modestes. La rentrée scolaire est, en effet, particulièrement coûteuse pour beaucoup d'entre elles. Le maintien de l'allocation de rentrée scolaire à 1.600 francs depuis 1997⁽³⁶⁾, versée pour 5,7 millions d'enfants en 2001, est-il justifié alors que les frais annexes, comme l'assurance scolaire ou les sorties pédagogiques, les transports et le coût des cantines scolaires s'ajoutent au coût classique des fournitures scolaires, dont le prix augmente en raison de l'évolution du prix du papier, et que le coût global de la scolarité s'élève au fur et à mesure de celle-ci ?

⁽³⁶⁾ Le montant total avait été abaissé, en 1996, de 1.500 francs à 1.000 francs, par le précédent Gouvernement.

III.- LES CHARGES ASSUMÉES PAR LA BRANCHE FAMILLE REMBOURSEES PAR L'ÉTAT

Il convient de rappeler que la branche assure, ou a assuré, pour le compte de l'État la gestion de plusieurs prestations et allocations. Il s'agit principalement de :

- l'*allocation aux adultes handicapés* : 4,02 milliards d'euros (26,4 milliards de francs) en 2000, 4,16 milliards d'euros (27,3 milliards de francs) en 2001, 4,33 milliards d'euros (28,4 milliards de francs) en 2002 ;
- l'*aide au parent isolé* : 722 millions d'euros (4,74 milliards de francs) en 2000, 735 millions d'euros (4,82 milliards de francs) en 2001, 740 millions d'euros (4,85 milliards de francs) en 2002 ;
- la *majoration de l'allocation de rentrée scolaire* (jusqu'en 2000) : 317 millions d'euros (2,08 milliards de francs) en 2000. À partir de cette année, la majoration est intégralement prise en compte par la branche Famille, le coût total de l'allocation (1,37 milliard d'euros, soit 9 milliards de francs en 2001) lui incombant, et l'État ayant pris en charge, en contrepartie, le financement du Fonds d'action sociale pour les travailleurs immigrés et leurs familles.

À ces prestations dont le total devrait atteindre 5 milliards d'euros en 2002 (33,27 milliards de francs), il convient d'ajouter les allocations versées par la branche mais qui ne figurent pas dans le code de la sécurité sociale et ne sont pas intégrées en tant que telles dans les comptes présentés par la Commission des comptes de la sécurité sociale :

- le *revenu minimum d'insertion* : 4,4 milliards d'euros en 2002 (chapitre 46-83 du projet de budget Santé et solidarité). On dénombreait 965.200 bénéficiaires du revenu minimum d'insertion en 2000 ;

- l'*aide personnalisée au logement*, qui n'est financée qu'en partie par la Caisse nationale des allocations familiales au travers d'une contribution au Fonds national de l'habitat s'élevant à 3,25 milliards d'euros (21,3 milliards de francs) en 2002, le complément étant assuré par le budget du logement et la Mutualité sociale agricole ;

- l'*allocation de logement à caractère social*, financée par le Fonds national d'aide au logement lui-même financé principalement par le budget de l'État : 3,64 milliards d'euros (23,88 milliards de francs) en 2002 ;

-

l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées, financée par le Fonds national d'aide au logement qui bénéficie à cet effet d'une contribution de l'État et d'une contribution des régimes des prestations familiales s'élevant à 25,18 millions d'euros en 2001 (165 millions de francs)⁽³⁷⁾ ;

– le *financement du Fonds de l'action sociale des travailleurs immigrés*. Ce fonds est, depuis la transformation de l'allocation de rentrée scolaire en prestation familiale à part entière et sa prise en charge intégrale par la branche Famille, financé par l'État. Celui-ci rembourse donc à la Caisse nationale des allocations familiales les dépenses du fonds qui s'élevaient à 150 millions d'euros (939 millions de francs) en 1999, avant son transfert. C'est l'article 118 de la loi de finances pour 2001 qui a modifié la liste des ressources de l'établissement public chargé de mettre « *en œuvre une action sociale familiale s'adressant à l'ensemble de la population immigrée résidant en France* ». Le projet de loi de finances pour 2002 prévoit pour le fonds, au chapitre 46-81 du budget de la Santé et de la solidarité, un crédit de 170,7 millions d'euros (1,12 milliard de francs).

En principe, ces prestations donnant lieu à des remboursements par l'État, les mouvements financiers sont sans incidence sur le résultat de la branche. Les prestations remboursées par l'État sont comptabilisées en charge et en produits de la branche.

Toutefois, l'incidence sur la trésorerie, sans qu'il puisse être évalué précisément, n'est sans doute pas négligeable. En outre, l'État ne rembourse pas les frais de gestion pour le revenu minimum d'insertion et l'allocation aux adultes handicapés. Pour l'aide personnalisée au logement, la Caisse nationale des allocations familiales perçoit une rémunération égale à 4 % des prestations versées au titre de la participation de l'État et du Fonds national d'aide au logement. Les frais de gestion pourraient s'élever à 120,3 millions d'euros (790 millions de francs) en 2002. Pour l'aide aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées et l'allocation de logement à caractère social, les frais de gestion sont en partie –puisque le taux des frais s'élève à 2 %– remboursés par le Fonds national d'aide au logement. Ils pourraient atteindre, au total, 73,5 millions d'euros (482 millions de francs) en 2002.

La Cour des comptes observe dans son rapport de septembre 2001 sur la sécurité sociale que les taux de remboursements pour frais qui viennent d'être indiqués ne reposent sur aucune étude des coûts de gestion.

⁽³⁷⁾ Rappelons que la quatrième aide au logement, l'allocation de logement familiale est financée intégralement par la branche famille. Sa charge s'élevait à 2,8 milliards d'euros (18,4 milliards de francs) lors de l'exercice 2000. Cette charge était en progression de 4,3 % par rapport à l'exercice 1999. Le compte intègre le fait qu'au 1^{er} janvier 2000 l'âge limite pour le droit à l'aide a été porté de 20 à 21 ans pour les enfants qui atteignent leur vingtième anniversaire à compte de cette date. Le coût de cette mesure est estimé à 33,5 millions d'euros (220 millions de francs).

S'agissant des prestations logement elles-mêmes, il convient de préciser que le barème définitif pour l'allocation de logement familiale, l'allocation de logement sociale et l'aide personnalisée au logement devrait être instauré au 1^{er} janvier 2002. Il devrait permettre de traiter de manière égale tous les foyers qui perçoivent les mêmes revenus, quelle que soit leur nature. La réforme, dont le coût global est évalué à 1 milliard d'euros (6,5 milliards de francs), devrait toucher 4,3 millions de foyers. Plus d'un million de foyers percevront 30 euros (197 francs) par mois de plus et aucun ménage ne verra son aide diminuer.

IV.- LA CONVENTION D'OBJECTIFS 2001-2004, LA GESTION ADMINISTRATIVE ET L'ACTION SOCIALE

Une convention liant l'État et la Caisse nationale des allocations familiales a été signée le 21 septembre 2001. Elle fait de la qualité du service rendu à l'usager la principale priorité au cours de la période couverte par la convention (2001-2004). Elle concerne la gestion administrative et l'action sociale. Elle a été complétée, pour l'action sociale, par un arrêté du 3 octobre 2001 relatif à l'action sociale des caisses d'allocations familiales, lequel a abrogé le précédent arrêté de 1987.

Votre Rapporteur a rappelé l'an dernier certaines dérives de la gestion administrative de la branche, malgré les notables efforts de la Caisse nationale, tout en soulignant la difficulté de la gestion de quelques vingt-cinq prestations légales, représentant 15.000 règles de droit selon Mme Nicole Prudhomme, Présidente de la Caisse nationale.

La gestion administrative de la Caisse coûte, selon la Commission des comptes, en 2001, 1,41 milliard d'euros (9,27 milliards de francs). La hausse, en 2001, de 6,8 %, est largement imputable à un transfert de 213,43 millions d'euros (1,4 milliard de francs) en provenance du fonds d'action sociale de la Caisse vers le budget de gestion administrative. Ces crédits correspondaient auparavant à des dépenses de gestion imputées sur les dépenses d'action sociale. Hors transfert, l'augmentation des dépenses du Fonds national d'action sociale aurait atteint 8,2 % entre 2000 et 2001, soit un prolongement de la tendance observée depuis 1999 (taux de croissance de près de 8 % en moyenne annuelle).

Pour 2002, la Commission des comptes anticipe une croissance de 3,8 %.

La convention prévoit un meilleur accueil des allocataires. Cela doit impliquer une dynamisation de la politique immobilière des caisses. 137 millions d'euros (soit 900 millions de francs) sont prévus pour celle-ci. Le délai d'accueil des assurés doit être ramené de 30 minutes à 20 minutes en moyenne en 2002.

La convention prévoit, par ailleurs, une amélioration de l'information et un service personnalisé.

S'agissant de l'action sociale, qui représente, au total, pour la Caisse nationale des allocations familiales, 2,3 milliards d'euros en 2001 (15 milliards de francs), la convention signée cette année prévoit une progression d'1 milliard d'euros (6,6 milliards de francs) du budget du Fonds national d'action sociale de la branche. Il devrait atteindre 2,91 milliards d'euros (19,1 milliards de francs) en 2004.

Votre Rapporteur rappelle que le Fonds national d'action sociale est alimenté par un prélèvement sur les cotisations d'allocations familiales et par le produit de l'écrêtement des fonds de roulement. S'ajoutent à son montant, dans la présentation comptable, les contributions de la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés et de l'Établissement national des invalides de la marine pour les interventions des travailleuses familiales et des aides ménagères et les contributions de l'État, de la Poste et de France Télécom au titre des prestations de service.

Le caractère novateur de la convention concerne principalement la pluriannualisation du budget du Fonds national d'action sociale, destinée à programmer des actions à plus long terme, et à assurer un suivi financier plus rigoureux. Votre Rapporteur avait évoqué cette nécessité dans son rapport sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000.

Pour le reste, chaque année, devraient être financées de nouvelles places d'accueil pour 16.000 enfants. 430 millions d'euros soit 2,8 milliards de francs devraient être mobilisés sur quatre ans. La part de l'accueil des jeunes enfants dans le total des dépenses du Fonds devrait continuer à s'accroître. Elle représentait 34,1 % de celui-ci en 1997 et 38,8 % en 2000 (921,4 millions d'euros, soit 6 milliards de francs). Les structures d'accueil de la petite enfance devraient continuer de s'adapter aux besoins des familles (amplitude horaire, relais assistantes maternelles), de même que les actions en faveur des loisirs et des vacances des enfants. Des contrats temps libre devraient être ouverts à titre expérimental aux 16-18 ans dès janvier 2002.

La convention prolonge donc les efforts déjà réalisés. En effet, les dépenses en faveur de l'accueil des jeunes enfants représentaient 630 millions d'euros (4,1 milliards de francs) en 1996 et 870 millions d'euros (5,7 milliards de francs) en 1999, soit 38 % du Fonds national d'action social. La progression a donc été de 39 % en quatre ans.

Le présent projet accompagne la convention. En effet, l'article 24 consolide le Fonds d'investissement pour le développement des structures d'accueil de la petite enfance créé par l'article 23 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001. Celui-ci prévoyait la création d'un compte de réserve spécifique alimenté par l'excédent de l'exercice 1999 de la branche Famille, à hauteur de 228 millions d'euros (1,5 milliard de francs). Les dépenses devaient être inscrites et individualisées en dépenses exceptionnelles au sein du Fonds national d'action sanitaire et sociale de la Caisse nationale des allocations familiales. Le présent projet propose d'abonder le fonds grâce aux excédents de l'exercice 2000, à hauteur de 228,67 millions d'euros, soit 1,5 milliard de francs, soit encore une somme équivalente

à celle dégagée par la loi de financement pour 2001, afin d'accueillir 30.000 à 40.000 nouveaux enfants.

Techniquement, les excédents viennent alimenter un compte sous le titre « Report à nouveau ». Ils sont mis en réserve par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et placés sur les marchés. Au titre des trois derniers exercices, la branche disposerait d'un solde cumulé au 31 décembre 2001 de près de 20 milliards de francs.

Le fonds permet la mobilisation des excédents, sans affecter le solde, et le présent projet prend à juste titre en compte la rapidité de la montée en charge du dispositif du fonds, de nombreux dossiers ayant été présentés. Au 30 août 2001, 1.606 projets (19.845 places, dont 14.691 créations nettes), financés à 50 % par le fonds, avaient fait l'objet d'un engagement des caisses. Parmi eux, 31 devaient être réalisés en 2000 ; 1.122 doivent l'être en 2001, 364 en 2002 et 89 en 2003. Au 30 avril 2001, 115 caisses d'allocations familiales avaient décidé de financer au titre du fonds 1.429 dossiers pour un montant de 1,3 milliard de francs environ, soit 88 % de l'enveloppe globale. La mise en place du fonds a été accompagnée par une accélération des délais de traitement des dossiers. Certains avaient sans doute fait l'objet d'engagements antérieurs au titre des contrats enfance. Mais l'essentiel (86 %) correspondait à de nouveaux projets. Compte tenu de son succès, le prolongement du fonds est donc une mesure positive et devrait élargir l'horizon des maîtres d'œuvre.

Il devra s'accompagner d'une croissance du budget de fonctionnement des crèches. Le coût journalier de l'accueil collectif d'un enfant est, en effet, estimé entre 240 francs et 360 francs. La Caisse nationale des allocations familiales verse des subventions aux gestionnaires des structures d'accueil, prélevées sur son Fonds national d'action sociale. Le Gouvernement avait donc prévu, dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2001 une augmentation de celui-ci de 1,7 milliard de francs dont 1,4 milliard destiné à majorer les aides au fonctionnement des structures d'accueil collectives. La nouvelle convention d'objectifs 2001-2004 répond aux exigences de la nouvelle phase qui s'ouvre.

Deux mesures spécifiques doivent accompagner l'effort de développement de places d'accueil. Il s'agit d'une part d'un accroissement des subventions pour se rapprocher du prix réel de revient des services, (30,49 millions d'euros, soit 200 millions de francs supplémentaires) sur la période 2001-2004, et, d'autre part, du financement du fonctionnement de places nouvelles pour accueillir 16.000 enfants supplémentaires par an, par l'inscription de 2 milliards de francs complémentaires sur la période 2001-2004.

CHAPITRE IV

LA BRANCHE VIEILLESSE : DES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION TOUJOURS EN DÉBAT

Dans une déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre a présenté les principales orientations de la politique des retraites du Gouvernement en réaffirmant son attachement au système de répartition. Dans ce cadre, il a clairement indiqué que d'autres solutions telles que l'instauration d'un système par capitalisation ne pourront être étudiées « *qu'à titre complémentaire, une fois que le système par répartition sera consolidé* ».

Ce système constitue, en effet, un choix de société essentiel qui a permis d'assurer aux retraités un niveau de vie comparable à celui des actifs et de réduire considérablement la pauvreté chez les personnes âgées. Malgré ces résultats, l'équilibre financier de ce système est menacé, à terme, par l'évolution démographique résultant de l'allongement de la durée de vie et de l'arrivée à l'âge de la retraite des générations d'après guerre.

Afin de préparer ces évolutions, le Premier ministre a annoncé un renforcement du fonds de réserve pour les retraites, créé en 1999, en vue d'atténuer dans le temps la charge financière pesant sur les actifs, liée au vieillissement démographique. L'objectif est de parvenir, grâce à l'affectation de nouvelles ressources, à ce que les disponibilités du fonds atteignent 1.000 milliards de francs à l'horizon 2020. La loi n° 2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel rend autonome ce fonds de réserve, jusque là géré par le Fonds de solidarité vieillesse, en créant un établissement public administratif.

Cette orientation s'est accompagnée de la mise en place, en mai 2000, d'un Conseil d'orientation des retraites chargé d'assurer un suivi régulier des effets des évolutions économiques, sociales et démographiques sur les régimes de retraite. Le Conseil a mené à bien de nombreux travaux depuis septembre 2000 et un rapport est en voie de rédaction, rapport qui doit servir de base consensuelle aux futures réformes.

Des jalons sont ainsi posés pour anticiper les évolutions futures des régimes de retraite. Pour autant, l'amélioration de la situation des retraités reste une priorité. Votre Rapporteur se félicite ainsi du vote de la loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie. Cette dernière allocation se substitue à la prestation spécifique dépendance et est universelle, égale sur tout le territoire et personnalisée.

Le présent projet de loi s'inscrit dans cette volonté de réforme puisqu'il prévoit, d'une part, une revalorisation des pensions supérieure à l'inflation afin que les retraités bénéficient de la croissance retrouvée et, d'autre part, la poursuite de l'abondement du Fonds de réserve pour les retraites.

Un cadre est, ainsi, clairement défini pour une politique des retraites attentive à la situation des personnes âgées.

I.- L'ÉVOLUTION DES COMPTES DE LA BRANCHE VIEILLESSE EN 2000-2001

A.- LES COMPTES EXCEDENTAIRES DE LA BRANCHE VIEILLESSE DU REGIME GENERAL

Le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale sur les résultats de l'exercice 2000 et les prévisions pour les exercices 2001 et 2002 met en évidence une nette amélioration des comptes de la branche Vieillesse du régime général.

Compte tenu du faible accroissement du nombre de nouveaux retraités jusqu'en 2005, lesquels correspondent aux générations creuses nées pendant la seconde guerre mondiale, et de l'amélioration des recettes liées à la conjoncture, la branche Vieillesse a renoué en 1999 avec les excédents. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 a décidé d'affecter ceux-ci à partir de l'exercice 1999, au Fonds de réserve pour les retraites.

Alors que la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS) enregistrait un déficit de 34,15 millions d'euros (224 millions de francs) en 1998, elle est depuis lors excédentaire avec un solde positif de 0,57 million d'euros (3,715 millions de francs) en 1999, puis 149 millions d'euros (977,38 millions de francs) en 2000. Pour 2001 et 2002, la Commission des comptes de la sécurité sociale prévoit des excédents de 573 et 695 millions d'euros (3,75 et 4,55 milliards de francs).

Le tableau suivant rend compte des variations du solde de la branche Vieillesse du régime général depuis 1999.

ÉVOLUTION DU SOLDE DE LA BRANCHE VIEILLESSE (RÉGIME GÉNÉRAL)								
<i>(encaissements-décaissements, en millions d'euros)</i>								
	1999	Évolution (en %)	2000	Évolution (en %)	2001	Évolution (en %)	2002	Évolution (en %)
Cotisations assurés	18.746	4,6	19.874	6	20.911	5,2	21.963	5
Cotisations employeurs	25.153	5,4	25.172	0,1	25.854	2,7	27.276	5,5
Cotisations prises en charge	2.761	- 4,4	969	- 64,9	1027	6	791	- 23
Cotisations FOREC	-	-	2.6	-	4.003	51,1	9.759	- 6,1
Prélèvement social de 2 %	799	12,6	553	- 30,8	576	4,3	603	4,6
Transferts reçus	12.998	5,3	12.496	- 3,9	12.409	- 0,7	12.796	3,1
Virement rétroactif	145	- 2,1	139	- 3,9	138	- 1	138	0
Subventions de l'État	5	3,9	6	3,6	6	16,5	7	3
Produits financiers	20	39,6	64	211,9	47	- 26,8	39	- 16,3
Recettes diverses	1	- 22,2	2	57,1	2	-	2	-
Recettes dans les DOM	856	nd	650	- 24	909	39,8	932	2,5
Recettes totales	61.517	4,7	62.846	2,2	65.922	4,9	68.437	3,7
Prestations vieillesse	54.494	3,8	56.152	3	58.522	4,2	60.877	4
Prestations veuves	90	7,7	87	- 3,4	81	- 6,3	80	- 1,2
Transferts versés	4.394	3,2	4.384	- 0,2	4.602	5	4.490	- 2,4
Fonds national de gestion administrative	856	1,1	915	5,8	946	3,4	952	0,6
Fonds national d'action sociale	378	- 4,1	409	8,3	409	- 0,1	427	4,4
Autres dépenses	4	43,8	4	4,3	4	1,6	4	1,5
DOM	727	5,3	747	2,7	785	5,1	821	4,7
Dépenses totales	60.951	3,7	62.698	2,9	65.349	4,2	67.652	3,5
Solde	566		149		573		695	

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, septembre 2001.

1.- Des recettes en progression

S'agissant de 2000 les recettes de la branche Vieillesse ont augmenté de 2,1 % (soit 2,6 points de moins qu'en 1999) pour atteindre 62,846 milliards d'euros (412,24 milliards de francs). La croissance des cotisations sur les revenus d'activité est de 4,3 %. La baisse des transferts du FSV au titre des cotisations chômage prises en charge (- 11,3 %) explique pour l'essentiel cette faible progression des recettes en 2000. Par rapport aux estimations de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2000, les recettes sont en recul de 0,46 milliard d'euros (3 milliards de francs). Le moindre remboursement de cotisations prises en charge par l'État et d'allègement de charges sociales liées à la réduction du temps de travail l'expliquent pour l'essentiel.

S'agissant de 2001, les recettes devraient augmenter de 4,9 % tirées surtout par la croissance des recettes de cotisations sur revenus d'activité qui serait de 5,2 %. Cette progression des recettes de cotisation intègre comme celle de toutes les autres branches un

remboursement partiel des exonérations de charges sociales. Les transferts en provenance des autres organismes de sécurité sociale, seraient en baisse du fait de la réduction des transferts du FSV au titre des cotisations chômage consécutives à l'amélioration de la conjoncture économique.

S'agissant de 2002, les recettes devraient augmenter de 3,7 % pour atteindre 68.347 millions d'euros (448,32 milliards de francs). Il convient d'ajouter que, comme l'année dernière, le présent projet (article 28) modifie la clef de répartition du produit du prélèvement de 2 % sur les revenus des capitaux. Après être passé à 30 % l'an dernier, la part affectée à la CNAVTS est réduite à 15 % pour un coût de 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs). Votre Rapporteur avoue mal comprendre cette évolution dans la mesure où, le Fonds de réserve pour les retraites étant bénéficiaire des excédents de la caisse, toute diminution de recettes à son profit, comme c'est le cas ici, est un jeu à somme nulle.

2.- Une augmentation maîtrisée des dépenses

Les dépenses de la CNAVTS, bien que progressant plus vite que les recettes en 2000, ont connu une allure modérée (2,9 %). Il est vrai que les prestations vieillesse ont augmenté modérément (3 % contre 3,8 % en 1999) du fait d'une moindre revalorisation en 2000 (0,5 %), et d'une progression en volume en retrait sur les années antérieures. Elles ont atteint, en 2000, 8,57 milliards d'euros (56,2 milliards de francs). En 2001, la progression serait plus rapide (environ 4,4 %). Les prestations vieillesse augmenteraient de 4,2 % intégrant une revalorisation des pensions de 2,2 %.

D'après la Commission des comptes de la sécurité sociale, le rythme d'évolution en volume (c'est-à-dire hors revalorisation) des pensions de droits directs à la charge du régime général s'établit à 2,5 % en 2000 et devrait décroître en 2001 (+ 2,1 %) et 2002 (+ 2 %). À législation constante, cette évolution en volume des prestations ne devrait commencer à s'accélérer qu'avec l'arrivée à l'âge de la retraite des générations nombreuses d'après-guerre, alors même que l'allongement de la durée d'assurance de 150 à 160 trimestres aura produit son plein effet (en 2003). Les effets de l'allongement de 10 ans à 25 ans de la période de référence servant au calcul du salaire moyen poursuivront leur montée en charge jusqu'en 2008. Dans ce cadre, la progression en volume des pensions directes dites «normales», après 3,6 % en 1999, est de 3,5 % en 2000, et devrait s'établir à 3 % en 2001 et 2002. Ce sont les autres prestations, et notamment le minimum vieillesse, qui font baisser la moyenne d'évolution des droits directs.

Au total, le solde tendanciel du régime général pour 2002 devrait être positif et atteindre 1 milliard d'euros (6,83 milliards de francs). En effet, si des dépenses nouvelles sont prévues dans le présent projet (revalorisation des pensions de 2,2 % soit 176,2 millions d'euros (1,15 milliard de francs) et certaines recettes réduites (baisse de la part du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital pour un coût de 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs), la prise en charge par le FOREC de cotisations vieillesse

pour un montant de 817 millions d'euros (5,35 milliards de francs) permet à la CNAVTS de prévoir un excédent en progression de près de 50 % par rapport à 2001.

B.– LES COMPTES DU FONDS DE SOLIDARITÉ VIEILLESSE

Le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), institué par la loi 22 juillet 1993, est un établissement public de l'État à caractère administratif qui assure le financement d'avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale.

Ne sont ici étudiés que les comptes de la première section du Fonds de solidarité vieillesse, les opérations relatives au Fonds de réserve (FSV, deuxième section jusqu'au 1^{er} janvier 2002, puis établissement public autonome) étant traitées ultérieurement. On rappellera qu'à partir du 1^{er} janvier 2002, il incombera au FSV la gestion administrative de deux nouveaux établissements publics, le FOREC et le Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie.

Comme il l'a déjà indiqué, votre Rapporteur se félicite de ce rapprochement administratif qui doit préfigurer à terme un rapprochement financier, seule solution à la complexité croissante du financement de ces fonds.

1.– Les résultats 2000

Les recettes du fonds de solidarité vieillesse pour 2000 se sont élevées à 11,37 milliards d'euros (74,6 milliards de francs), en diminution de 5,1 % par rapport à 1999. En 2000, le FSV a en effet perdu le bénéfice de l'intégralité des taxes sur les boissons qui représentaient 1,78 milliard d'euros (11,7 milliards de francs) de recettes en 1999. Cette perte a été en partie compensée par l'affectation du solde de C3S au FSV à partir de 2000. Cette nouvelle recette représente 0,63 milliard d'euros (4,1 milliards de francs) pour 2000. Les recettes de CSG ont augmenté de 6 % pour atteindre un montant de 10,32 milliards d'euros (67,7 milliards de francs).

Le rendement de la taxe de prévoyance, 0,41 milliard d'euros (2,7 milliards de francs) en 2000, a diminué de 17,07 millions d'euros (112 millions de francs) par rapport à 1999. Enfin, les produits financiers se sont élevés à 22,56 millions d'euros (148 millions de francs) en 2000.

Les dépenses du fonds sont essentiellement de deux natures : la première (les prestations prises en charge) est constituée par les allocations du minimum vieillesse et les majorations de pension (pour l'enfant et pour conjoint à charge) ; la seconde couvre les cotisations prises en charge, essentiellement celles des chômeurs pour leurs droits à retraite auprès de leur régime de base. Les autres dépenses sont essentiellement des frais d'assiettes : ce sont les sommes précomptées par l'ACOSS et le Trésor sur la CSG reversée au FSV, au titre des frais de recouvrement.

Les transferts du FSV aux régimes de retraite (prestations et cotisations prises en charge) ont été en net repli en 2000, revenant à 11,05 milliards d'euros (72,5 milliards de francs), après 11,85 milliards d'euros (77,7 milliards de francs) en 1999, soit – 6,6 %. Le montant des prestations prises en charge par le FSV s'est élevé en 2000 à 5,35 milliards d'euros (35,1 milliards de francs), soit une diminution de 1,5 % par rapport à l'année précédente. Cette évolution négative est due aux effets de la loi de la couverture maladie universelle du 27 juillet 1999 qui a supprimé les cotisations d'assurance personnelle remboursées par le fonds au Service d'allocation spéciale vieillesse.

Les dépenses relatives aux cotisations prises en charge ont fortement diminué en 2000 : elles se sont établies à 5,70 milliards d'euros (37,4 milliards de francs) (- 11,1 % par rapport à 1999). Plus précisément, les validations de périodes de chômage prises en charge par le FSV ont diminué de 0,70 milliard d'euros (4,6 milliards de francs), diminution liée à la baisse du chômage et au fait que les dépenses 1999 incluaient une régularisation de 0,44 milliard d'euros (2,9 milliards de francs) au titre de la prise en charge par le fonds des périodes de chômage dans les départements d'outre-mer pour les années 1994, 1995, 1996.

Le solde en encaissement-décaissement passe ainsi de 25,15 millions d'euros (165 millions de francs) en 1999 à 263,28 millions d'euros (1,72 milliards de francs) en 2000.

2.- Les prévisions 2001

Pour 2001, le solde du FSV (en droits constatés) serait déficitaire de 127 millions d'euros (833,07 millions de francs). Ce déficit serait financé par prélèvement sur le fonds de roulement du FSV qui s'élève à fin 2000 après virement de l'excédent au Fonds de réserve pour les retraites, à 1,3 milliard d'euros (8,53 milliards de francs). Comme l'année précédente, la loi de financement de la sécurité sociale a introduit des modifications importantes du côté des recettes du FSV :

- le taux de CSG affecté au FSV est passé de 1,3 % à 1,15 % ;
- en contrepartie, 20 % du prélèvement de 2 % assis sur les revenus du patrimoine et des produits de placements ont été affectés au FSV ;
- le FSV reçoit par ailleurs un versement de la CNAF représentant, en 2001, 15 % de ses dépenses au titre des majorations de 10 % de la pension principale servie aux parents de trois enfants ou plus.

Le rendement de la CSG est estimé à 9,60 milliards d'euros (63,02 milliards de francs), la perte de recettes liée à la baisse de taux étant estimée à 1,25 milliard d'euros (8,21 milliards de francs). L'attribution de 20 % du prélèvement de 2 % sur les revenus du capital apporte 384 millions d'euros (2,51 milliards de francs) et le versement de la CNAF 440 millions d'euros (2,88 milliards de francs). La taxe de prévoyance s'élèverait à 430 millions d'euros (2,82 milliards de francs) et l'excédent de la C3S attribué au FSV serait de 551 millions d'euros (3,61 milliards de francs). Enfin, le reste des produits atteindrait 57 millions d'euros (373,90 millions de francs).

En 2001, les dépenses du fonds devraient croître de 3,5 % pour atteindre 11,59 milliards d'euros (76,07 milliards de francs), progression qui résulte d'un double mouvement : affectation de nouvelles charges et diminution des charges traditionnelles. Ces nouvelles charges regroupent :

- la prise en charge des cotisations retraite dues par l'État aux régimes complémentaires des salariés au titre des périodes de perception de diverses allocations de préretraite, pour un coût de 441 millions d'euros (2.892,77 millions de francs) ;
- la prise en charge des périodes pendant lesquelles l'assuré a bénéficié, en cas d'absence complète d'activité, d'un revenu de remplacement, par exemple une allocation de cessation anticipée du travail. Le coût de cette mesure est estimé à 29 millions d'euros (190,23 millions de francs) en 2001 mais il devrait croître à l'avenir ;
- le surcoût lié à la prise en charge de la nouvelle allocation de fin de formation, surcoût estimé, par rapport au système antérieur, à 10,7 millions d'euros (70,19 millions de francs).

Par ailleurs, les prises en charge au titre du chômage à législation constante diminuent de 2,3 % en 2001, conséquence de la baisse du chômage. Quant au remboursement des prestations prises en charge, ils sont évalués à 5,48 milliards d'euros (36 milliards de francs) en 2001, soit une augmentation de 2,7 % par rapport à 2000, essentiellement en raison de la revalorisation de 2,2 % des allocations versées au titre du minimum vieillesse au 1^{er} janvier 2001.

3.- Les conséquences du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 sur le Fonds de solidarité vieillesse

Il convient de préciser dans un premier temps que la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) prévoit, dans son article 9, une nouvelle baisse du taux de CSG affectée au FSV ; celui-ci passe de 1,15 % à 1,05 %, la part de 0,1 % étant destinée au financement de l'allocation personnalisée d'autonomie. Ainsi le rendement de la CSG est estimé à 9,15 milliards d'euros (60 milliards de francs) en 2002, soit- 4,8 % par rapport à 2001 (contre une progression estimée à 4,3 % à législation constante).

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 modifie, lui aussi, à travers plusieurs articles, les produits et les charges actuelles du FSV.

S'agissant des produits, l'article 6 transfère du FSV vers le FOREC à compter du 1^{er} janvier, la taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement de prestations complémentaires pour un montant de 437 millions d'euros (2,86 milliards de francs). L'article 25 augmente de 15 % à 30 % la fraction des dépenses liées à la majoration de pension pour enfants prise en charge par la CNAF. En 2002, ce concours est estimé à 457 millions d'euros (2,99 milliards de francs).

S'agissant des charges, l'article 26 prévoit un coup de pouce de 0,3 % sur les retraites à compter du 1^{er} janvier 2002, disposition qui augmente les charges du FSV en 2002 à hauteur de 11 millions d'euros.

Au total, le montant des produits du FSV s'élèverait en 2002 à 11,2 milliards d'euros (73,47 milliards de francs), celui des charges à 11,8 milliards d'euros (77,40 milliards de francs), ce qui donne un résultat net d'exercice déficitaire de 612 millions d'euros (4 milliards de francs).

ÉVOLUTION DU COMPTE DU FSV (1ère section) EN DROITS CONSTATÉS				
<i>(en millions d'euros)</i>				
	2001	Évolution <i>(en %)</i>	PLFSS 2002	Évolution <i>(en %)</i>
Produits	11.471	- 0,1	11.183	- 2,4
CSG	9.608	- 7,1	9.150	- 4,8
Taxe de prévoyance	430	+ 1,6	-	- 100
Contribution sociale de solidarité des sociétés	551	- 11,5	679	+ 23,2
Prélèvement de 2 % sur le capital	384	-	402	+ 4,6
Transferts reçus CNAF	440	-	916	+ 108,3
Produits financiers	24	+ 4,6	11	- 56
Divers	34	-	25	-
Charges	11.598	+ 3,5	11.795	+ 1,7
Prestations prises en charge	5.489	+ 2,7	5.640	+ 2,8
Cotisations prises en charge	5.508	-	5547	+ 0,7
Prise en charge AGIRC/ARRCO	441	-	448	+ 1,5
Diverses charges techniques	158	- 34,3	158	- 0,2
Solde (ressources - emplois)	- 127	- 144,3	- 612	- 383,5

Source : Annexes f au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2001.

On constate donc une dégradation du solde du FSV pour la deuxième année consécutive, résultant d'une diminution des recettes conjuguée à une augmentation des dépenses. Cette évolution est inquiétante pour deux raisons : d'une part le fonds de roulement du fonds ne pourra pas financer le déficit indéfiniment ; d'autre part, pour chaque déficit du FSV, c'est autant de transferts en moins vers le Fonds de réserve pour les retraites, dont l'abondement est une priorité gouvernementale. Votre Rapporteur déplore cette situation et la complexité croissante des recettes du FSV, comme en témoigne la baisse continue de la part de la CSG dans l'ensemble des recettes, complexité qui ne s'accorde pas avec la cohérence des dépenses que le fonds assume.

II.- LE NOUVEAU CADRE DU DÉBAT SUR L'ÉVOLUTION DES RETRAITES

La période récente a été marquée par un large débat sur les perspectives d'évolution des régimes de retraites en France, à la suite de la publication de deux rapports, l'un émanant du Commissariat général du Plan (rapport Charpin), l'autre du Conseil économique et social (rapport Teulade).

Compte tenu des approches différentes de ces deux rapports, une synthèse a été demandée au Conseil d'orientation des retraites mis en place en mai 2000. Ce premier travail du conseil a permis de clarifier les termes du débat sur les perspectives d'évolution des retraites et devrait nourrir la réflexion sur les adaptations nécessaires pour consolider les régimes par répartition.

A.— LA MISE EN PLACE DU CONSEIL D'ORIENTATION DES RETRAITES

Conformément à l'annonce faite par le Premier ministre, le Conseil d'orientation des retraites a été institué par un décret n° 2000-393 du 10 mai 2000 qui précise le contenu de ses missions. Le conseil est ainsi chargé :

- de décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques ;

- d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes ;

- de veiller à la cohésion du système de retraite par répartition en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations.

Dans le cadre de ces missions, le conseil, qui est rattaché directement au Premier ministre, peut formuler des recommandations ou propositions de réforme et doit remettre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme.

Outre son Président, Mme Yannick Moreau, le conseil est composé de trente-deux membres, dont seize représentants des assurés sociaux et des employeurs, six parlementaires, quatre représentants de l'État, le président de l'Union nationale des associations familiales (UNAF), le vice-président du Comité national des retraités et des personnes âgées et quatre personnalités qualifiées. Votre Rapporteur regrette que le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) n'a pas souhaité participer aux travaux du conseil.

Lors de sa première réunion de travail, en septembre 2000, le Conseil avait examiné les conclusions des rapports Charpin et Teulade et proposé un bilan critique de ces travaux. Il a, depuis, continué ses travaux en abordant de nombreux sujets rentrant dans la problématique des retraites et commencé la rédaction de son rapport qui doit être remis au Premier ministre courant novembre.

B.– LES PREMIERES CONCLUSIONS

Le conseil a d'abord voulu mettre en avant la notion de contrat entre les générations, contrat dont le contenu doit être rediscuté en raison notamment (mais pas uniquement) des changements démographiques. Cette discussion doit prendre en compte un nombre important de principes et d'objectifs qui sont susceptibles de rentrer parfois en conflit : solidarité entre les générations, solidité financière des régimes, visibilité pour les futurs retraités, transparence de la prise de décisions, équité (inter et infragénérationnelles), souplesse de choix pour les individus...

1.– Sur les préretraites

Le conseil s'est ensuite penché sur le lien entre âge et travail et a souligné la poursuite du processus d'exclusion du marché du travail des travailleurs vieillissants ; les taux d'activité et d'emploi au-delà de 55 ans restent extrêmement faibles. En 1999, le taux d'activité dans la tranche d'âge de 55 à 64 ans s'élève à un peu plus de 37 % et le taux de chômage à environ 9%, ce qui conduit à un taux d'emploi dans cette tranche d'âge d'environ 34 %. Cette situation est préoccupante du point de vue des régimes de retraite. En effet, elle amoindrit les recettes de ces régimes et conduit dans le secteur privé à un écart, entre l'âge moyen de cessation d'activité et l'âge d'ouverture des droits à pension, qui pèse lourdement dans le débat sur l'âge de la retraite. C'est toute une gestion de l'âge dans les entreprises mais aussi au sein de la fonction publique qui est en cause, avec l'usage massif des préretraites, qui perdure malgré un resserrement récent, le faible accès à la formation professionnelle des plus de 45 ans...

2.– Sur les inégalités entre fonctionnaires et salariés du secteur privé

Le conseil s'est également intéressé aux inégalités de situations vis-à-vis de la retraite entre les régimes de salariés du secteur privé et les régimes des fonctionnaires. Dans son discours du 21 mars 2000, le Premier ministre avait évoqué cette dimension en insistant notamment sur la nécessité de la concertation et le respect de la diversité des régimes. Les différences sont connues : moindre durée d'assurance pour le secteur public, mode de calcul défavorable aux salariés du privé (surtout depuis 1993), mode de revalorisation différent, non prise en compte des primes pour le calcul de la pension du fonctionnaire, moindre incidence financière sur la pension d'une année supplémentaire d'activité pour un individu ayant 60 ans pour les fonctionnaires... Au bout du compte, l'allongement à 40 ans de la durée de cotisations des fonctionnaires semble souhaitable : pour autant les modalités et le type de montée en charge seront essentielles et une telle mesure devra nécessairement être assortie de mesures d'accompagnement concernant par exemple les limites d'âge des fonctionnaires ou encore le gestion des ressources humaines.

3.– Sur les projections financières des régimes de retraite

Au cours de la séance plénière du Conseil d'orientation des retraites du 5 juin 2001, ont été présentées les projections financières des principaux régimes et les variantes démographiques et économiques réalisées par le Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques sur une maquette globale. Ces projections confirment en grande partie les conclusions du rapport Charpin. Le solde global du système de retraites (qui intègre des éléments comme la compensation, les impôts et taxes affectées, les subventions d'équilibre de l'État et les frais de gestion) serait de l'ordre de – 750 à – 800 milliards de francs en 2040, soit – 4,1 à – 4,5 points de PIB si l'on ne tient pas compte des excédents du FSV et de l'Association pour la gestion des fonds de financement de l'AGIRC et de l'ARRCO, et de l'ordre de – 650 à – 700 milliards, soit – 3,5 à – 3,8 points de PIB, en intégrant ces excédents.

Le conseil rappelle néanmoins qu'une approche qui consisterait simplement à modifier les paramètres des régimes de retraite (niveau de prestations, des cotisations, durée de cotisation) serait vouée à l'échec. Les questions concernant le financement des retraites obligent, au contraire, à poser des questions de fond sur la politique de l'emploi, de la formation et du travail et sur le financement de la protection sociale.

Le Conseil d'orientation des retraites prépare actuellement la rédaction de son rapport qu'il doit remettre prochainement au Premier ministre. Votre Rapporteur tient à souligner la qualité du travail effectué par le conseil, sa volonté de concertation et de mise à plat des problèmes. Son rapport sera indiscutablement un élément essentiel du débat sur les retraites qui va s'engager avant les prochaines échéances électorales.

III.– LE FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

L'institution du Fonds de réserve pour les retraites constitue une innovation majeure pour notre système de retraite par répartition. Il déroge au principe temporel de base de la répartition selon lequel les prestations d'une année sont couvertes par les cotisations ou autres contributions de la même année. Désormais, la répartition prend une dimension inter-temporelle, les prestations d'une année peuvent être en partie couvertes par les ressources d'une autre année. Mais le principe reste la « répartition » au sens où il ne s'agit que d'un lissage du profil des recettes et non la création d'un lien économique entre une épargne accumulée et la prestation retraite servie, comme dans un système par capitalisation. Les intérêts financiers produits par le fonds apparaissent comme une recette complémentaire substantielle et non comme le motif premier de l'opération.

Cette année, le statut juridique du fonds a été clarifié, mais des incertitudes demeurent sur ses recettes.

A.– LA CREATION D’UN ETABLISSEMENT PUBLIC AUTONOME

L’article 6 de la loi n°2001-624 du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d’ordre social, éducatif et culturel rend autonome le Fonds de réserve pour les retraites. La loi répond à plusieurs questions que votre Rapporteur avait soulevées l’an dernier (périmètre du fonds, acteurs de la gestion du fonds) mais en laisse certaines en suspens.

1.– L’organisation administrative

Le «Fonds de réserve pour les retraites» est un établissement public administratif de l’État. Il a pour mission exclusive la constitution de réserves. Les ressources du fonds sont indisponibles jusqu’en 2020, conformément à la nécessité de « sanctuariser » ces réserves.

La direction du fonds est assurée par deux instances : un directoire composé de trois membres, présidé par le directeur général de la Caisse des dépôts et consignations et un conseil de surveillance composé de parlementaires, de représentants des assurés sociaux, de représentants des employeurs et des travailleurs indépendants, de représentants de l’État et de personnalités qualifiées. Cette organisation devrait permettre d’associer à la gestion du fonds l’ensemble des acteurs institutionnels du système de retraite, dans les meilleures conditions de transparence et d’indépendance. Un décret en Conseil d’État doit prochainement fixer la composition du conseil de surveillance qui fixera, sur proposition du directoire, les orientations générales de la politique de placement des actifs.

La gestion administrative du fonds est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, gage de compétence et de professionnalisme. En outre, en complément des procédures classiques de contrôle des établissements publics de l’État, le texte prévoit un contrôle par deux commissaires aux comptes désignés par le conseil de surveillance, afin de certifier, chaque semestre, l’inventaire des actifs du fonds. Enfin, le fonds est soumis au contrôle de l’inspection générale des affaires sociales et de l’inspection générale des finances.

2.– Le champ d’application du Fonds de réserve pour les retraites

Les régimes éligibles au Fonds de réserve pour les retraites sont les régimes suivants : CNAVTS, ORGANIC et CANCAVA ; ce sont les régimes entrant dans le champ du fonds géré par le FSV ; le régime des salariés agricoles intégrés financièrement au sein du régime général est de fait concerné par cette mesure. Mais, en énonçant que le fonds peut être abondé par «*toute ressource affectée par la loi*», et en décidant dans ce cadre l’affectation de ressources qui ne sont pas spécifiques aux régimes bénéficiaires, comme le sont les produits de la vente des licences UMTS, la loi ne résout pas le problème de principe. Pourquoi en effet exclure durablement tous les autres régimes du

bénéfice du lissage des recettes alors qu'ils sont tout autant que les trois régimes cités affectés par le problème du déséquilibre démographique, et ce d'autant plus que les ressources mobilisées pour ce lissage sont, pour partie, prélevées sur l'ensemble de la communauté nationale et non sur les seuls bénéficiaires.

Votre Rapporteur considère que la finalité du fonds et la logique du système français de retraite par répartition qui s'appuie, depuis sa création, sur des mécanismes de solidarité financière, militent en faveur d'une extension du champ du fonds, dans le sens de son universalité.

Toutefois, il importe que les régimes pouvant être concernés aient, au préalable, engagé des réformes en vue de s'adapter, dans les meilleures conditions, aux évolutions prévisibles à l'horizon 2020. Le fonds ne pourra, en effet, résoudre, à lui seul, les difficultés financières auxquelles les régimes de retraite seront confrontés à cette date. Ces interventions ne pourront ainsi que compléter l'effort consenti par les différents régimes.

3.- La question des investissements du Fonds de réserve pour les retraites

Le fondement théorique du Fonds de réserve pour les retraites est que le rendement de fonds placés sur les marchés financiers est supérieur au rendement d'un régime « pur » de répartition qui est le taux de croissance du PIB. La question de la politique d'investissement est donc primordiale.

Dans l'attente de la constitution effective du fonds, qui interviendra progressivement à compter du 1^{er} janvier 2002, le texte prévoit une période transitoire (ne pouvant excéder le 1^{er} juillet 2002) au cours de laquelle le FSV, pour le compte du fonds, continuera de gérer les sommes collectées jusqu'au 17 juillet et recueillera les recettes du fonds à compter du 17 juillet 2001. En effet, la mise en place du fonds de réserve pour les retraites nécessite un certain délai : constitution de l'établissement public, nomination des instances dirigeantes, passation des appels d'offre pour la gestion des fonds.

Aujourd'hui, les disponibilités du Fonds de réserve pour les retraites font l'objet de placements qui obéissent à des règles transitoires : le fonds peut faire l'acquisition de valeurs d'État ou garanties par l'État ou de titres émis par des établissements publics nationaux, de maturité résiduelle inférieure ou égale à trente ans. Au 30 juin 2001, le montant du portefeuille du fonds s'élevait, en valeur d'achat, à 3,27 milliards d'euros (21,48 milliards de francs) sur un solde total de 3,34 milliards d'euros (21,89 milliards de francs), soit un investissement représentant plus de 98 % de la trésorerie du fonds. À cette date, le portefeuille était composé de quatre valeurs à maturité courte, c'est à dire des bons du Trésor allant de 3 % à 5,5 % d'intérêt à échéance maximale du 12 mars 2001. Au 31 août 2001, le rendement actuariel moyen de l'ensemble des opérations d'achat effectuées s'élevait à 4,624 %.

En outre, le fonds peut procéder à des opérations de prise en pension contre espèces pour une durée au plus égale à un mois de toute valeur d'État, valeur garantie par l'État ou titre émis par un établissement public national, de maturité inférieure ou égale à quinze ans. Entre le 4 janvier et le 30 juin 2001, plus de 116 opérations de pensions livrées ont ainsi été menées, générant des produits financiers pour un montant supérieur à 5,34 millions d'euros (35 millions de francs).

Au total, à la fin 2001, les produits financiers annuels du fonds devraient atteindre la somme de 137,2 millions d'euros (900 millions de francs environ). Dans la perspective de mise en place à court terme de l'établissement public, il a été décidé de rester positionné sur des titres courts afin de n'influencer en aucune manière les choix stratégiques que devra faire le nouvel établissement.

Stratégiques, les choix relatifs à la politique d'investissement le seront assurément : les rendements futurs des placements du fonds dépendront de manière cruciale des nouvelles règles d'investissements qui seront retenues. C'est le conseil de surveillance, sur proposition du directoire, qui fixera les orientations générales de la politique de placement. Celles-ci devront respecter l'objectif et l'horizon d'utilisation du fonds, les principes de prudence et de répartition des risques, mais aussi des considérations sociales, environnementales et éthiques.

Dans la perspective d'une gestion active des réserves et d'une diversification du portefeuille, la loi prévoit que les ressources du fonds peuvent être placées en actions, titres de créances, parts ou actions d'organismes de placement collectifs, instruments financiers à terme. Cette diversité doit permettre une politique d'investissement visant à bénéficier des rendements plus élevés à long terme enregistrés sur la marché des actions. Concrètement la gestion financière sera confiée par appels d'offres régulièrement renouvelés à des établissements financiers. Un décret en Conseil d'État, actuellement en préparation, doit définir les règles prudentielles de gestion et répondre à la délicate question d'un éventuel ratio d'emprise, c'est à dire un pourcentage maximal du capital ou des droits de vote d'une société que pourrait détenir le fonds. Plus généralement, c'est une réflexion sur le lien rendement/risque qui doit être entreprise, réflexion qui prend toute sa dimension au vu des incertitudes boursières actuelles.

B. – LE FINANCEMENT

Dans sa déclaration du 21 mars 2000, le Premier ministre a fixé comme objectif pour le Fonds de réserve pour les retraites de parvenir à un montant de 152,45 milliards d'euros (1.000 milliards de francs) en 2020, avec une montée en puissance progressive.

1.- Le scénario de montée en puissance du Fonds de réserve pour les retraites sur la période 2000- 2020

Dans un dossier de presse accompagnant la déclaration du Premier ministre, un scénario d'évolution du fonds a été présenté. Il repose sur les hypothèses suivantes : en cas de retour au plein emploi (taux de chômage à 4,5 %), le fonds pourrait percevoir près 106,71 milliards d'euros (700 milliards de francs). Sur la base d'un taux de rendement des placements de 4 % par an, le total des disponibilités du Fonds de réserve en 2020 devrait atteindre, en cumulé, au moins 152,45 milliards d'euros (1.000 milliards de francs).

Les prévisions de recettes cumulées des principales ressources d'ores et déjà affectées au fonds sont retracées dans le tableau ci-après :

ALIMENTATION DU FONDS DE RÉSERVE (2000 - 2020)	
<i>(en millions de francs)</i>	
Ressources	Cumul des flux annuels
Excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse	100
Excédents C3S et Fonds de solidarité vieillesse	400
Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital	150
Produits des parts sociales des caisses d'épargne et versement de la Caisse des dépôts et consignations	20
Sous total des ressources affectées	670
Revenus financiers	330
Total estimé en 2020	1.000
<i>Source : Premier ministre, dossier de presse accompagnant la déclaration du 21 mars 2000.</i>	

À législation constante, le fonds devrait bénéficier d'une croissance continue de ses ressources selon un rythme estimé de la manière suivante ⁽³⁸⁾ : 20 milliards de francs en 2000 (chiffre atteint avec 3,17 milliards d'euros fin 2000), 25,92 milliards d'euros (170 milliards de francs) en 2005, 60,98 milliards d'euros (400 milliards de francs) en 2010, 102,14 milliards d'euros (669,99 milliards de francs) en 2015, pour parvenir à 152,45 milliards d'euros (1.000 milliards de francs) en 2020.

Les ressources disponibles ont été modifiées à plusieurs reprises par la suite et sont aujourd'hui les suivantes :

- une fraction de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) ;
- le versement de tout ou partie des excédents du FSV ;
- le versement de l'excédent de la CNAVTS au titre du dernier exercice clos, ce versement pouvant être anticipé en cours d'exercice ;

⁽³⁸⁾ Ces chiffres intègrent les produits financiers.

- une fraction égale à 50 % du prélèvement social de 2 % portant sur les revenus du patrimoine et les produits de placement ;
- le versement du produit des licences UMTS (téléphonie mobile de troisième génération) affecté au fonds ;
- toute autre ressource affectée au fonds, ce qui recouvre actuellement les versements de la Caisse des dépôts et consignations et l'affectation du produit de la vente des actifs des caisses d'épargne ;
- les produits des placements du fonds.

Des ressources secondaires ont été créées par la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale. Leur rendement devrait être relativement faible : il s'agit d'une part de la contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur supérieure à 15.000 francs au plan partenarial d'épargne salariale volontaire et d'autre part, des montants d'intéressement et de participation non réclamés par les salariés et reçus par la Caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription trentenaire.

2.- Le compte en 2000 et 2001

En 2000, les recettes du fonds se sont élevées à 2,86 milliards d'euros (18,81 milliards de francs). Les réserves constituées au 31 décembre 2000 atteignaient 3,17 milliards d'euros (20,79 milliards de francs), soit une valeur très proche de celle ayant servi au calcul de « plan de marche » du fonds.

En 2001, les recettes prévisionnelles du fonds s'élèvent à 3,51 milliards d'euros (23,03 milliards de francs). Elles sont composées de 960,4 millions d'euros (6,29 milliards de francs) de prélèvement social de 2 %, de 286,6 millions d'euros (1,87 milliard de francs) d'excédent en droits constatés du FSV au titre de 2000, de 1,41 milliard d'euros (9,25 milliards de francs) de licences UMTS, de 718 millions d'euros (4,70 milliards de francs) de recettes tirées de la souscription des parts sociales des sociétés locales d'épargne et enfin de 137,2 millions d'euros (899,97 millions de francs) de produits financiers.

Les réserves constituées à la fin 2001 atteindraient 6,66 milliards d'euros (43,74 milliards de francs).

Aucun versement au titre de l'excédent 2000 de la CNAVTS n'est prévu. En effet, la mesure d'annulation de créance FOREC en 2000, proposée dans le présent projet, absorbe cet excédent (montant initialement envisagé de 483,26 millions d'euros) (3,16 milliards de francs). En revanche, un versement dont le montant prévisionnel est de 976 millions d'euros (6.402,14 millions de francs) est prévu au titre des excédents 2001 de la CNAVTS.

Il convient de noter que le montant présenté pour l'exercice 2001 au titre des licences UMTS tient compte d'une modification des critères de répartition de cette ressource au profit du fonds qui sera proposée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2001.

En effet, l'article 36 de la loi de finances pour 2001 prévoit les conditions dans lesquelles la redevance due par chacun des titulaires de licences de téléphonie mobile de troisième génération doit être versée.

Cette redevance est versée par les opérateurs selon un calendrier s'échelonnant jusqu'en 2016 mais concentré sur 2001 et 2002. Les modalités d'affectation de cette recette entre ses deux bénéficiaires – le Fonds de réserve pour les retraites et, pour 2001 et 2002, la Caisse d'amortissement de la dette publique (CADEP) – sont prévues au II de cet article : le montant affecté à la CADEP est exprimé dans la loi, le Fonds de réserve pour les retraites bénéficiant du solde.

Compte tenu de ces dispositions, le désistement de deux opérateurs en janvier 2001 aurait affecté exclusivement le fonds. Afin de préserver ses ressources, le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement que la répartition initiale entre le fonds et la CADEP serait rétablie en 2001, soit 57 % pour le Fonds de réserve pour les retraites, 43 % pour la CADEP. Sur ces nouvelles bases, et pour 2001, le fonds devrait percevoir 1,41 milliard d'euros (9,24 milliards de francs) et la CADEP 1,06 milliards d'euros (6,99 milliards de francs).

3.– Le compte en 2002

Des mesures nouvelles sont proposées au Parlement pour 2002 destinées à majorer les recettes du fonds :

- un apport exceptionnel de la CNAF au fonds en 2002, à hauteur de 610 millions d'euros (4 milliards de francs). C'est l'objet de l'article 29 du présent projet ;
- une majoration de 50 % à 65 % de la part du prélèvement social de 2 % affecté au fonds, cette majoration apportant 304,9 millions d'euros (2 milliards de francs) au fonds. C'est l'objet de l'article 28 du présent projet ;
- le versement de l'intégralité du produit des licences UMTS en 2002 au FRR, soit un apport d'une recette supplémentaire de 2,13 milliards d'euros (13,97 milliards de francs). C'est l'objet de l'article 17 du projet de loi de finances pour 2002. Toutefois, ce versement est aujourd'hui remis en cause par la mise à plat du dispositif d'attribution des licences de téléphonie mobile.

Compte tenu des apports supplémentaires, les réserves constituées à la fin 2002 atteindraient 13,17 milliards d'euros (86,39 milliards de francs).

ÉVOLUTION DES RECETTES ET DES DÉPENSES DU FONDS DE RÉSERVE POUR LES RETRAITES (1)				
<i>(en millions d'euros)</i>				
	1999	2000	2001	2002
Recettes				
C3S	304,9			
Excédent FSV (n-1)			286,6	
Versement exceptionnel de la CNAF				762,2
Excédent CNAVTS (n-1)		767,4		976
Reversement anticipé d'une partie de l'excédent CNAVTS (n)				
Prélèvement de 2 % sur les revenus du capital		891,6	960,4	1.308
Caisses d'épargne		718,2	718	718
Versement Caisse des dépôts et consignations		457,3		
UMTS			1410,2	2.477,3
Contribution de 8,2 % sur la part de l'abondement de l'employeur au PPESV, supérieure à 15 000 francs			nd	nd
Sommes issues de l'application du titre IV du livre IV du code du travail et reçues par la Caisse des dépôts et consignations au terme du délai de prescription.			nd	nd
Intérêts des placements	1,5	33,1	137,2	266,7
Total recettes	306,4	2.867,6	3.512,4	6.508
Dépenses				
Divers		0,4	0,2	0,2
Fiscalité	0,2	3,4	13,7	–
Total dépenses	0,2	3,8	13,9	0,2
Résultat année n	306,2	2.863,9	3.498,6	6.507,9
Cumul au 31 décembre de l'année n	306,2	3.170,1	6.669	13.177
<i>(1) Avant modification des règles d'attribution des licences UMTS.</i>				
<i>Source : annexe b au projet de la loi de financement de la sécurité sociale.</i>				

Ainsi, les réserves cumulées à l'issue de l'exercice 2002 devraient doubler. Néanmoins 50 % des nouvelles recettes sont exceptionnelles et ne se renouvelleront pas (UMTS, excédent CNAF). En outre, la ressource UMTS est particulièrement incertaine : le ministre chargé des finances a d'ailleurs annoncé une remise à plat du mode d'attribution des licences UMTS. Dans la loi de finances pour 2001, l'article 23 prévoyait qu'à l'exception de 2,13 milliards d'euros (14 milliards de francs) destinés à la CADEP pour chacune des années 2001 et 2002, les recettes liées à l'attribution des licences UMTS (soit près de 19,82 milliards d'euros ou 130 milliards de francs sur quinze ans attendues) seraient affectées au fonds de réserve. On a vu que le désistement de deux opérateurs a obligé à revoir la clef de répartition entre la CADEP et le fonds pour 2001.

Pour 2002, le nouveau dispositif annoncé prévoit un prix fixe (619 millions d'euros, soit 4,06 milliards de francs) et, à terme, une partie variable, assise sur le chiffre d'affaires généré par l'activité UMTS de chaque opérateur. Ce système devrait permettre une attribution rapide des deux licences restantes et des recettes pérennes pour le fonds, ce dont se félicite votre Rapporteur.

Pour autant, les recettes du fonds vont subir une moins-value de recettes de l'ordre de 1,238 milliard d'euros (8 milliards de francs), moins-value qui doit être

compensée. Est alors prévu le versement au fonds de recettes liées à l'ouverture du capital de la Société des Autoroutes du Sud de la France.

IV.– LES PENSIONS : UNE REVALORISATION SUBSTANTIELLE

Les règles de revalorisation des pensions sont une variable centrale des systèmes de retraite, puisqu'elles déterminent, en fonction du mode d'indexation choisi (prix, salaires nets, productivité...) et du contexte macro-économique, l'évolution du niveau de vie relatif des retraités par rapport à celui des actifs.

La réforme issue de la loi n° 93-936 du 22 juillet 1993 relative aux pensions de retraite et à la sauvegarde de la protection sociale a établi une indexation sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et non plus sur les salaires bruts. Dans ce cadre, la revalorisation des pensions intervient chaque année au 1^{er} janvier afin que l'évolution des pensions en moyenne annuelle corresponde à l'évolution des prix à la consommation hors tabac prévue dans le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances. Un ajustement, négatif ou positif, peut, en outre, être effectué si l'évolution moyenne des pensions du 1^{er} décembre de l'année n-2 au 30 novembre de l'année n-1 est différente de celle des prix constatée sur la même période.

L'article 37 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 1999 a modifié ce mécanisme de revalorisation des pensions. L'indexation des pensions sur l'indice des prix hors tabac, prévu par le projet de loi de finances relatif à l'année considérée, a été maintenue. En revanche, l'ajustement en fonction de la hausse des prix effectivement constatée au cours de l'année précédente a été supprimé. Désormais, chaque loi de financement de la sécurité sociale fixe une revalorisation des pensions en s'inspirant de ce mécanisme, sans l'appliquer de manière systématique.

Au 1^{er} janvier 1999, la revalorisation a été de 1,2 %, soit l'évolution moyenne des prix prévue pour 1999, sans qu'il soit fait application du rattrapage négatif de 0,5 % résultant de l'écart entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 1998 (1,3 %) et l'évolution estimée au 1^{er} décembre de la même année (0,8 %).

La revalorisation des pensions au 1^{er} janvier 2000 a été de 0,5 %, soit l'évolution prévisionnelle des prix pour 2000 estimée fin 1999 (0,9 %), minorée de l'écart de 0,7 % entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 1999 (1,2 %) et l'évolution désormais connue (0,5 %) majorée par un coup de pouce de 0,3 %.

Au 1^{er} janvier 2001, la revalorisation des pensions a été fixée à 2,2 % soit l'évolution prévisionnelle des prix pour 2001 (1,2 %), majorée de l'écart de 0,5 % entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 2000 retenue dans le cadre du projet de loi de finances 2000 (0,9 %) et l'évolution des prix retenue lors de l'élaboration du projet de loi de financement de la sécurité sociale (1,4 %) et d'un coup de pouce de 0,5 %.

L'article 26 du présent projet de loi précise les modalités de revalorisation au 1^{er} janvier 2002 des avantages de vieillesse servis par le régime général et par les régimes qui suivent les mêmes règles de revalorisation, ainsi que celles des salaires reportés au compte individuel vieillesse de chaque salarié.

Le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances pour 2002 prévoit une évolution en moyenne annuelle des prix de 1,5 %.

Le maintien strict du pouvoir d'achat des retraités en 2002, conformément aux anciennes règles, conduirait à un ajustement de 1,9 % des pensions en prenant en compte l'écart entre l'évolution prévisionnelle des prix hors tabac pour 2000 (1,2 %) retenue dans le projet de loi de finances pour 2001 et l'évolution retenue dans le projet de loi de finances pour 2002 (1,6 %). Le Gouvernement a souhaité que les retraités participent à la croissance prévue en 2002 ; c'est la raison pour laquelle il propose de modifier l'article L. 351-11 du code de la sécurité sociale afin de revaloriser les pensions du régime général de 2,2 % au 1^{er} janvier 2001, soit un coup de pouce de 0,3 %.

PROCESSUS DE REVALORISATION DES PENSIONS					
					(en %)
		1999	2000	2001	2002
Prix hors tabac estimés pour l'année n de la revalorisation (Projet de loi de finances n)	(1)	1,2	0,9	1,2	1,5
Prix hors tabac estimés pour l'année n-1 de la revalorisation (Projet de loi de finances n)	(2)	0,8	0,5	1,4	1,6
Prix hors tabac estimés pour l'année n-1 de la revalorisation (Projet de loi de finances n-1)	(3)	1,3	1,2	0,9	1,2
Écart dans les prévisions dans les prix hors tabac entre les Projets de loi de finances n et n-1	(4) = (2) - (3)	- 0,5	- 0,7	0,5	0,4
Revalorisation par application de la règle de rattrapage (revalorisation légale)	(5) = (1) + (4)		0,2	1,7	1,9
Coup de pouce	(6)		0,3	0,5	0,3
Revalorisation au 1 ^{er} janvier n	(7) = (6) + (5)	1,2	0,5	2,2	2,2

Source : direction de la sécurité sociale.

Selon l'annexe c au projet de loi, le coût de la mesure proposée atteint 195,1 millions d'euros (1,27 milliard de francs), pour le seul régime général, soit 9 millions d'euros (59,04 millions de francs) pour la CNAM maladie, 9,9 millions d'euros (64,94 millions de francs) pour la CNAM accidents du travail et 176,2 millions d'euros (1,15 milliard de francs) pour la CNAVTS.

Cette fin de législature est l'heure de faire le point sur la revalorisation des pensions sur les cinq dernières années : grâce aux mesures décidées par le Gouvernement, les retraités ont vu leur pouvoir d'achat s'améliorer de 1,4 % sur la période 1997-2002. Les retraités non imposables ont bénéficié d'une amélioration plus forte encore (1,9 % sur la même période), résultant de l'exonération de CRDS, effective depuis le 1^{er} janvier 2001.

ÉVOLUTION DES PENSIONS 1997-2002						
(en %)						
	1998	1999	2000	2001	2002	1997/2002
Revalorisation des pensions (au 1er janvier)	1,1	1,2	0,5	2,2	2,2	7,2
Hausse des prix (sur l'année)	0,6	0,5	1,6	1,6	1,5	5,8
Effet prélèvements sociaux	-	-	-	0,5*	-	-
Évolution du pouvoir d'achat des pensions	0,5	0,7	- 1,1	0,6	0,7	1,4
(net des prélèvements sociaux)	-	-	- 1,1	1,1(*)	-	1,9 (*)
(*)pour les retraités non imposables à l'impôt sur le revenu.						
Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.						

Rappelons que sur la période 1993-1997, suite à l'augmentation des prélèvements sociaux pesant sur les retraités, ceux-ci avaient au contraire perdu du pouvoir d'achat.

ÉVOLUTION DES PENSIONS 1993-1997					
(en %)					
	1994	1995	1996	1997	1993/1997
Revalorisation des pensions (au 1er janvier)	1,9	1,5	2,2	1,3	6,9
Hausse des prix (sur l'année)	1,4	1,7	1,9	1,1	6,1
Effet prélèvements sociaux	-	-	- 1,8	- 1,3	-
Évolution du pouvoir d'achat des pensions (net des prélèvements sociaux)	0,5	-0,2	- 1,5	- 1,1	- 2,3

Source : ministère de l'emploi et de la solidarité.

Laisser cette page blanche sans numérotation.

EXAMEN EN COMMISSION

A.— AUDITION DES MINISTRES

La Commission des finances, de l'économie générale et du plan a procédé à l'audition de **Mme Élisabeth Guigou**, ministre de l'emploi et de la solidarité et de **Mme Ségolène Royal**, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, sur **le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002** (n° 3307), le 10 octobre 2001.

Mme Élisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, a tout d'abord remercié la Commission de l'avoir invitée à présenter le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002.

Les caractéristiques principales de ce « budget social » sont les suivantes :

- en 2001, l'ensemble des régimes de base représente une masse financière de plus de 300 milliards d'euros (1.975 milliards de francs), en droits constatés ;
- les prestations servies ont atteint 112 milliards d'euros (734 milliards de francs) pour la maladie, 7 milliards d'euros (46 milliards de francs), pour les accidents du travail, 128 milliards d'euros (841 milliards de francs) pour la vieillesse et 31 milliards d'euros (205 milliards de francs) pour la famille.

Cinq points doivent être mis en valeur : l'équilibre des comptes, une meilleure transparence, l'engagement de programmes pluriannuels pour garantir sur la durée l'avenir des politiques sociales, la création de nouveaux droits sociaux en 2002 ; enfin, la priorité donnée à la modernisation du système de soins.

S'agissant de l'équilibre des comptes, la période 1999-2002 fait apparaître une situation financière de l'ensemble des régimes de base globalement équilibrée, qui fait suite à une période de forts déséquilibres. Pour 2001, le régime général dégagera un excédent de plus d'un milliard d'euros (6,6 milliards de francs) en droits constatés et, pour 2002, un excédent du même ordre. Cet excédent résulte en premier lieu d'une politique de l'emploi volontariste. À cet égard, il faut souligner que le Gouvernement a tiré le meilleur parti possible de la conjoncture. Depuis 1997, la croissance économique a été plus rapide en France que dans la moyenne des États membres de l'Union européenne, alors qu'entre 1993 et 1996, elle était plus faible.

Naturellement, nous sommes aujourd'hui dans une période d'incertitudes accrues. Néanmoins, après un mois de juillet difficile et un deuxième trimestre assez terne, la consommation pour le mois d'août a été très dynamique. De même, le nombre de bénéficiaires du RMI continue de diminuer et les prix n'ont pas fait apparaître le « dérapage Euro », parfois prédit. Il faut donc se garder de tout excès de pessimisme, même si les conditions économiques aux États-Unis paraissent naturellement moins bonnes qu'il y a quelques mois.

Les comptes sociaux sont souvent accusés – parfois à juste titre – d'être complexes et de manquer de lisibilité ; le Gouvernement a engagé plusieurs actions pour en accroître la transparence. En 2002, est mise en œuvre une comptabilité en droits constatés, réforme réclamée depuis de nombreuses années par la Cour des comptes.

En 2001 et en 2002, les allègements de cotisations sociales pris en charge par le FOREC seront intégralement compensés aux régimes de sécurité sociale au moyen de recettes majoritairement fiscales, et, pour une partie limitée, prélevées sur les régimes sociaux.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 poursuivra le transfert à la branche Famille, amorcé en 2001, de la charge des majorations de pensions, actuellement assumée par le Fonds de solidarité vieillesse (FSV), transfert qui assure la solidarité entre les générations.

En ce qui concerne les accidents du travail, les expertises menées, notamment dans le cadre du rapport Masse, soulignent l'existence d'une sous-déclaration. Comme dans le cas des maladies professionnelles, les accidents du travail feront l'objet d'une compensation à la branche Maladie, sur la même base que celles utilisées pour évaluer la sous-reconnaissance des maladies professionnelles.

Le projet de loi relatif aux droits des malades et à la qualité du système de santé, qui vient d'être voté en première lecture par l'Assemblée nationale, instaure un débat parlementaire, avant chaque été, donc en amont du projet de loi de financement, sur les objectifs de notre politique de santé, dans une perspective pluriannuelle et prévoit la création du Haut conseil en santé, ce qui contribuera à mieux articuler les objectifs et le financement des dépenses de santé.

En troisième lieu, le Gouvernement poursuit des programmes pluriannuels pour garantir l'avenir des différentes politiques sociales. En matière de politique familiale, la nouvelle convention d'objectifs et de gestion signée avec la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) pour la période 2001-2004 prévoit une progression sans précédent de 6 milliards de francs en 4 ans des moyens du Fonds national d'action sociale, destinés à développer des actions en matière de petite enfance, de loisirs et de soutien aux initiatives locales.

En matière de retraite, conformément à l'engagement pris par le Premier ministre en mars 2000, le Gouvernement poursuit l'abondement du Fonds de réserve pour les retraites, institué sous forme d'établissement public par la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel. Le projet de loi de financement pour 2002 propose de porter, l'an prochain, la part de la contribution de 2 % des revenus du patrimoine affectée au fonds, de 50 % à 65 %. En 2002, le fonds de réserve se verra également affecter la totalité du produit de l'attribution des licences de téléphonie mobile (UMTS). À cet égard, même s'il demeure une incertitude sur le montant de ces recettes, le Fonds de réserve disposera de plus de 152 milliards d'euros (1 000 milliards de francs) en 2020, conformément aux objectifs qui lui sont assignés.

S'agissant des personnes handicapées, le Gouvernement poursuit une politique de long terme : la réalisation des deux plans pluriannuels permettra ainsi, en 2002, la création de places pour les enfants les plus lourdement handicapés, le développement des moyens permettant l'intégration des jeunes handicapés, et la généralisation des « sites pour la vie autonome » sur tout le territoire en 2002 et 2003.

L'action en matière de santé publique s'inscrit, pour sa part, dans des programmes pluriannuels présentés, avec M. Bernard Kouchner, ministre délégué à la santé, lors de la conférence nationale de la santé en mars 2001 à Strasbourg. Parmi ceux-ci, doit être cité le plan national de lutte contre le cancer, d'une durée de cinq ans, qui mobilisera, en 2002, plus d'un milliard de francs supplémentaires.

En matière de politique hospitalière, un effort sans précédent a été engagé sur plusieurs années :

- le protocole du 14 mars 2000 a amélioré les conditions de travail, relancé les formations professionnelles ainsi que le dialogue social dans les établissements hospitaliers. 10 milliards de francs sur trois ans ont été affectés à ces objectifs ;
- le protocole de mars 2001 sur les filières professionnelles dans la fonction publique hospitalière apporte une revalorisation des cursus professionnels et des rémunérations. Il représente un effort de 2,2 milliards de francs avec une montée en charge des mesures programmées sur trois ans ;
- la réduction du temps de travail à l'hôpital (RTT) a des conséquences directes sur l'amélioration de la qualité de la prise en charge des usagers. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé d'accompagner par la création de 45 000 emplois dans les trois années qui viennent.

En quatrième lieu, le rétablissement des excédents des comptes sociaux permet d'améliorer, en 2002, la protection sociale de nos concitoyens. En matière d'accidents du travail et de maladies professionnelles, la question complexe, de la réparation intégrale, ouverte par le rapport du professeur Roland Masse doit maintenant faire l'objet d'une véritable expertise. C'est pourquoi a été confiée à M. Michel Yahiel, inspecteur général des affaires sociales, la présidence d'un groupe de travail réunissant l'ensemble des parties concernées : associations, professionnels, partenaires sociaux. Son rapport devrait être remis avant la fin du mois de mars 2002. Sans en attendre les résultats, le Gouvernement souhaite améliorer dès cette année la réparation allouée aux victimes : d'une part, le seuil ouvrant droit à l'accès au système dérogatoire de reconnaissance des maladies professionnelles sera abaissé de 66 % à 25 % ; d'autre part, un mécanisme d'indexation sera introduit pour les indemnités en capital versées aux victimes.

Le décret créant le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante sera publié dans les prochains jours. Il sera doté en 2001 d'un versement de la branche Accidents du travail de 2,9 milliards de francs et, à titre provisionnel, de 500 millions de francs (76 millions d'euros) en 2002. Ces montants seront abondés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2001, par une dotation de l'État.

En matière de prestations familiales, la Conférence de la famille du 11 juin a arrêté le principe de plusieurs mesures nouvelles, qui ont leur traduction dans ce projet de loi. Il s'agit de la création d'un congé paternel de deux semaines à la naissance d'un enfant. L'année 2002 verra également la poursuite de la réforme des barèmes des aides au logement, et en particulier l'atténuation des effets pervers de l'évaluation forfaitaire des ressources des jeunes de moins de vingt-cinq ans, ainsi que la

dotation supplémentaire de 229 millions d'euros (1,5 milliard de francs) au Fonds d'investissement pour la petite enfance, qui permettra la création de 30 000 nouvelles places de crèches.

Pour les personnes âgées, le Gouvernement ouvre un nouveau droit : le droit à l'autonomie, avec la loi adoptée le 20 juillet 2001, relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). Avec la création de cette allocation, l'effort du Gouvernement se développe autour de deux axes : le développement du maintien à domicile se poursuit par la création de services de soins à domicile dans le cadre d'un plan pluriannuel de 5 ans, à hauteur d'un milliard de francs ; la mise en œuvre d'un plan ambitieux pour les structures accueillant des personnes âgées dépendantes, portant, sur 5 ans, sur 6 milliards de francs de crédits supplémentaires permettra d'assurer la médicalisation de tous ces établissements.

En matière de retraites, la branche Vieillesse, initialement en déficit, renoue avec les bénéfices et devrait afficher environ un milliard d'euros d'excédents en 2002. Ces excédents permettent d'associer les retraités aux fruits de la croissance. Pour 2002, le Gouvernement propose ainsi de revaloriser les pensions de 2,2 %, alors que l'inflation prévisionnelle est de 1,5 %. Cette hausse supplémentaire portera à 1,4 % le gain de pouvoir d'achat des retraités depuis 1997. Grâce à la suppression de la CRDS en 2001 pour les retraités non imposables, la hausse du pouvoir d'achat pour ces derniers s'élèvera sur la même période 1997-2002 à 1,9 %.

En dernier point, le Gouvernement accorde une priorité à la santé et aux soins de qualité pour tous les Français. En matière hospitalière, est poursuivie une politique qui prend en compte les innovations thérapeutiques et assure une meilleure adaptation du service public aux besoins des malades. En termes de moyens globaux, la dotation pour les hôpitaux augmentera de 3,6 % en 2002, hors effet RTT, contre 3,4 % en 2001 et 1,15 % en 1997, soit un triplement en 4 ans. En intégrant l'effet RTT, ce taux serait porté en 2002 à 4,8 %.

Un effort considérable est également prévu pour la prise en charge des dépenses hospitalières liées à l'arrivée de nouvelles molécules pour lutter contre le cancer ou la polyarthrite rhumatoïde : la dotation d'un milliard de francs pour 2001 sera abondée de 200 millions de francs supplémentaires. En outre, pour 2002, est prévue une enveloppe de 1,5 milliard de francs pour l'innovation thérapeutique, soit un total de 2,7 milliards de francs, qui financera en 2002 la prise en charge de ces traitements. L'accord du 4 avril 2001 a marqué la volonté de prendre pleinement en compte la situation sociale et économique des cliniques privées. En 2002, sera ainsi poursuivie la mise en œuvre des mesures de sécurité sanitaire, – face notamment aux risques liés au prion –, le renforcement de l'effort de remise à niveau des tarifs des maternités, ainsi que le plan pluriannuel de convergence des rémunérations des salariés des secteurs privé et public. Celles-ci s'avèrent encore trop différentes, notamment pour les infirmières, qui gagnent 30 % de moins que celles du secteur hospitalier public.

En matière de soins de ville, le Gouvernement a conduit depuis 1997 une politique qui a permis des améliorations importantes en matière d'optique, de prothèses externes et de dispositifs médicaux. Ce mouvement devrait être amplifié à l'occasion des discussions sur le projet de loi de financement, par exemple en matière d'optique pour les jeunes ou de prothèses auditives, notamment avec le remboursement de dispositifs stéréophoniques. De même, en matière de prévention dentaire, sera généralisé un examen de prévention pour deux classes d'âges, 6 et 12 ans.

Les dépenses de médicaments connaissent, pour leur part, une progression qui demeure rapide : + 7,7 % en 2001. Ce rythme s'est toutefois ralenti par rapport à l'année 2000, grâce aux premiers effets des mesures de baisses de prix. Les efforts ont porté, en premier lieu, sur le bon usage du médicament, par l'amélioration de l'information des patients et des prescripteurs. En second lieu, pour développer l'usage du générique, le projet de loi prévoit la possibilité de prescrire en dénomination commune internationale (DCI), et non plus uniquement en nom de marque. Parallèlement, des discussions sont en cours avec les pharmaciens afin de relancer leurs possibilités de substitution. Ces différentes mesures contribueront à atteindre l'objectif de 2,4 milliards de francs de baisses de prix, qui concerne principalement les spécialités dont le service médical rendu a été jugé insuffisant, ainsi que les médicaments déjà amortis.

Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, le Gouvernement a retenu un objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2002 de 112,62 milliards d'euros en droits constatés (738,7 milliards de francs), en progression de 3,8 % par rapport aux dépenses de 2001. Il se compose de quatre éléments principaux :

- pour les hôpitaux, l'objectif est de 4,8 % ;
- pour les établissements médico-sociaux, il est également de 4,8 % ;
- pour les cliniques privées, un objectif de 3,5 %, supérieur de 0,2 point à celui de 2001 (et près de trois fois supérieur à ce qu'il était en 1997, soit 1,3 %), a été retenu ;
- l'objectif des dépenses de soins de ville a été fixé à 3 %, comme l'an passé.

La fixation des objectifs financiers, doit s'accompagner d'une démarche de dialogue avec l'ensemble des partenaires du système de santé. À cette fin, a été nommée une mission de concertation dont les propositions ont été examinées lors de la réunion du 12 juillet avec les professionnels, les caisses et les partenaires sociaux, dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler un « nouveau Grenelle de la Santé ». Certaines propositions devraient pouvoir entrer en vigueur rapidement : création de l'observatoire de la démographie et des métiers ; mise en place de dispositifs d'appui à l'installation de médecins et d'infirmières dans les zones rurales et, parfois, urbaines ; mise en place de financement pérennes et d'une harmonisation des procédures au niveau régional pour soutenir le développement des réseaux ; création d'un Haut conseil de santé.

En conclusion, le projet de loi de financement pour 2002 s'inscrit dans le prolongement des priorités du Gouvernement et reflète son engagement à la fois en faveur de la rigueur dans la gestion des comptes sociaux et dans le souci d'agir toujours mieux en faveur des plus faibles et des plus fragiles de nos concitoyens.

Après avoir indiqué que la branche Famille de la sécurité sociale était en excédent pour la troisième année consécutive, alors que le gouvernement précédent l'avait laissée en déficit de 14 milliards de francs, **Mme Ségolène Royal**, ministre déléguée à la famille, à l'enfance et aux personnes handicapées, a exposé les principaux éléments de la politique familiale.

Le projet de loi de financement garantit le pouvoir d'achat des prestations familiales, puisqu'il prévoit de revaloriser la base mensuelle des allocations familiales de 2,1 %, ce qui représente une charge de 500 millions d'euros en 2002. Il assure aussi la consolidation des ressources de la branche Famille, ce qui garantit la visibilité nécessaire au développement de la politique d'action sociale des caisses. Au titre de la solidarité intergénérationnelle, le projet retient le versement en 2002 d'un montant de 762 millions d'euros au profit du Fonds de réserve pour les retraites. De plus, il détermine la contribution de la CNAF au FSV, au titre du financement des majorations de pensions pour enfants. Pour 2002, la fraction est fixée à 30 % soit 473 millions d'euros.

Le projet de loi traduit aussi la mise en œuvre des décisions de la conférence de la famille du 11 juin 2001. À cet égard, on peut citer : le statut législatif du congé de paternité, l'abondement du Fonds d'investissement pour la petite enfance de 229 millions d'euros pour l'accueil de la petite enfance, l'augmentation de 242 millions d'euros du Fonds national d'action sociale de la CNAF permettant notamment de développer les activités périscolaires des enfants et des adolescents, la réforme de l'allocation d'éducation spéciale pour les enfants handicapés qui permettra de mieux tenir compte de la diversité des situations, la réforme des aides au logement, qui garantira l'égalité de traitement entre les différents types de revenus afin d'éviter les trappes à inactivité.

Plusieurs dispositifs vont dans le sens de l'égalité parentale, notamment s'agissant du congé de paternité, de la garde alternée, de l'autorité parentale ou de la médiation familiale. Il faut encourager la conciliation entre le temps de travail et le temps familial.

La ministre a enfin évoqué la mise en œuvre pratique de l'insaisissabilité effective des minima sociaux prévus par la loi de lutte contre les exclusions, qui reposera sur une séparation informatique des fonds sur les comptes bancaires, la mobilisation des Caisses d'allocations familiales pour l'accès au droit, l'allocation d'éducation spéciale ainsi que l'encadrement législatif de la publicité pour le crédit à la consommation, qui sera proposé dans le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier, afin d'éviter la spirale du surendettement. Si la France affiche un taux de fécondité en 2000 parmi les plus élevés d'Europe, comme l'INED vient de le constater, et l'augmentation des naissances la plus élevée depuis 20 ans, c'est en partie grâce à la politique familiale qui est menée depuis quelques années. Celle-ci a pour objectif le respect de la liberté des femmes et le souci que tous les enfants désirés puissent naître.

Votre Rapporteur pour avis, après avoir félicité le Gouvernement pour le rétablissement des comptes de la sécurité sociale, qui autorise des politiques novatrices, s'est interrogé sur la possibilité de simplifier les flux de financement de la sécurité sociale qui sont sans cesse modifiés, en supprimant l'affectation préalable des recettes et en créant un fonds intermédiaire destinataire de l'ensemble des ressources. En effet, les mécanismes actuels d'affectation sont beaucoup trop complexes.

Quels sont les avantages de la gestion du Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) par le FSV ? Quels sont les effets du plan de maîtrise des dépenses de médicaments annoncé le 7 juin dernier ? Comment se met en place le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante ? Quelles seront les règles prudentielles régissant le Fonds de réserve pour les retraites ? Quel bilan tirer du Fonds d'investissement pour les crèches ? Quel est l'impact financier du congé paternité ?

Le Président Henri Emmanuelli a souhaité connaître le coût net d'un départ à la retraite à taux plein de la totalité des personnes âgées de moins de 60 ans ayant cotisé 40 années, étant entendu que nombre de ces personnes bénéficient déjà de mesures de pré-retraite. Par ailleurs, pourquoi le décret d'application du Fonds de promotion de l'information médicale théorique, doté de 120 millions de ressources annuelles en 2001, n'est-il toujours pas paru ? D'où provient l'information dont les prescripteurs disposent ? Quel jugement peut-on porter sur la sécurité de la mise sur le marché des médicaments ? Si on se réfère aux propos tenus par le professeur Abenhaïm au colloque de Bordeaux, les tests ne prennent peut-être pas en compte des échantillons suffisamment large de population.

En réponse, **Mme Élisabeth Guigou** a apporté les précisions suivantes :

– l'opacité des circuits de financements est ancienne. La solution proposée par le Rapporteur serait naturellement une source de simplification, mais elle risquerait de conduire à la déresponsabilisation des gestionnaires, qui pourraient puiser dans un seul fonds. Elle est néanmoins intéressante et fait partie des possibilités actuellement à l'étude ;

– le directeur du FSV sera aussi directeur du FOREC afin que cet organisme puisse bénéficier de la technicité acquise dans la gestion du FSV ;

– en ce qui concerne la politique du médicament, des discussions sont actuellement en cours au niveau régional pour parvenir rapidement à des accords sur les pratiques de bon usage et les interactions médicamenteuses. Par ailleurs, une meilleure régulation de la publicité est recherchée à travers l'augmentation de la progressivité de la taxe sur la publicité, au-delà d'un certain seuil. L'observatoire des prescriptions poursuit son étude sur les bonnes pratiques tandis que la promotion des génériques va être accélérée : une campagne d'information sera menée au début de l'année 2002 ; la prescription en dénomination commune internationale (DCI) sera rendue possible ; les procédures d'inscription vont être simplifiées et des discussions sont en cours avec les pharmaciens sur cette question. L'objectif de ces mesures est de faire baisser les prix d'environ 2,4 milliards de francs. Les médicaments à faible service médical rendu verront leur niveau de remboursement diminué et le bon usage des médicaments va être favorisé dans les établissements de santé. L'augmentation du poste médicaments a été moins forte en 2001 (+ 7,7 %) qu'en 2000 (11 %) ;

– un décret précisera prochainement les règles prudentielles de placement du Fonds de réserve pour les retraites. Le décret fixant la composition du Comité est déjà paru, ce qui devrait permettre la mise en place du fonds avant la fin 2001 ;

– le nombre d'assurés de moins de 60 ans ayant cotisé 160 trimestres est évalué à 815.000 personnes. Leur permettre de partir à la retraite sans délai coûterait sans doute 30 milliards de francs en 2002.

La ministre a enfin présenté ses excuses aux parlementaires pour le retard mis à répondre à certains questionnaires.

M. Philippe Auberger a rappelé que, désormais, les questionnaires ne transitent plus par la direction du budget.

M. Pierre Méhaignerie a demandé quel serait l'effet du retour à la fixation d'une retraite à taux plein à 160 trimestres de cotisations pour tous les assurés. **Mme Élisabeth Guigou** lui a indiqué que la question de la durée de cotisations faisait partie des éléments actuellement en discussion en vue de la future réforme des retraites et ne pouvait pas être traitée isolément.

Elle a ensuite précisé que le décret relatif au Fonds de promotion pour la l'information médicale et médico-économique, créé en 2000, était actuellement soumis pour avis au conseil d'administration de la CNAM et pourrait paraître avant la fin du mois d'octobre.

M. Philippe Auberger a indiqué que l'équilibre des comptes de la sécurité sociale en 2001 et 2002 était purement optique. Il repose en effet sur une croissance prévisionnelle de la masse salariale de 5,8 % en 2001 et 5 % en 2002. Or, la dernière note de l'INSEE, préparée avant les attentats du 11 septembre, prévoyait déjà une croissance de la masse salariale nettement moins forte en 2001. Pour réduire l'opacité du financement de la sécurité sociale, il faut éviter que les prélèvements fiscaux soient affectés tantôt au budget général, tantôt au financement de la sécurité sociale. Il convient d'établir des règles précises d'affectation. En ce qui concerne le FOREC, comment le déficit de 2,7 milliards d'euros, prévu pour 2002, sera-t-il financé ? Il semble par ailleurs que le coût de la CMU soit plus élevé que prévu et que, conjugué au dépassement de l'ONDAM, il ait notamment pour conséquence une augmentation prochaine des cotisations des mutuelles. Enfin, il serait nécessaire de connaître le coût de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) qui devra être pris en charge par les conseils généraux.

Approuvant l'analyse de M. Philippe Auberger, **M. Jacques Barrot** a estimé avoir l'impression que le financement de la sécurité sociale était assuré par la mobilisation de toutes les ressources disponibles au moment de son élaboration. On est loin de l'objectif pédagogique recherché à travers le vote des lois de financement. La Cour des comptes a d'ailleurs critiqué cette pratique pour le financement du FOREC. Il faut soit renoncer à l'affectation, comme le propose M. Jérôme Cahuzac, soit établir des règles claires et stables régissant l'affectation des ressources fiscales. En matière d'ONDAM, la prévision d'une croissance de 3,8 % est irréaliste alors qu'il a crû de 5 % en moyenne ces dernières années et que le passage aux 35 heures à l'hôpital entraînera la création de nouveaux emplois en 2002. Le financement du Fonds de réserve pour les retraites ne semble pas non plus assuré : comme pour le FSV, qui participe au financement de l'APA, ses ressources deviennent très aléatoires. Le financement de l'APA ne peut pas être assuré par les départements sans une participation suffisante de la Sécurité sociale. Or, la participation de l'assurance maladie prévue à hauteur de 6 milliards de francs sur cinq ans n'est pas suffisante. Alors que les maisons de retraite devront mettre en place leur nouvelle tarification sans attendre, une directive prévoit que l'assurance maladie ne participera pas au financement du dispositif tant que les conventions n'auront pas été signées. Les départements devront en revanche y participer dès le 1^{er} janvier 2002. S'agissant de la branche Vieillesse, le système des GIR5 et GIR6 aboutit à ce que les fonds d'action sociale ne payent pas les heures ménagères prévues. Le financement de ces heures ne pourra pas non plus être assuré sans un apport supplémentaire de la sécurité sociale.

M. Jean-Pierre Brard a souhaité connaître l'avis de la ministre sur la possibilité de supprimer la taxe sur les salaires dans les hôpitaux.

M. Augustin Bonrepaux a retenu les aspects positifs du projet de loi, avec l'équilibre de la sécurité sociale et la progression importante de 3,6 % de la dotation en faveur des hôpitaux, mais il a souhaité que le calcul intègre la réduction du temps de travail (RTT). Il s'est interrogé sur la mise en œuvre de la participation de l'État pour l'APA et sur la part des départements dans son financement. Il a, enfin, vivement protesté contre l'attitude discriminatoire de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), extrêmement sévère envers les établissements thermaux, alors qu'elle ne parvient pas à contrôler les congés de maladie. Il a appelé à une revalorisation urgente des tarifs des établissements thermaux dans la mesure où ces derniers sont confrontés à d'importants efforts d'investissement et que depuis 1997, les tarifs n'ont augmenté de 1 %. Il conviendrait, alors que la CNAM refuse d'augmenter ces tarifs, de s'interroger sur les effets médicaux et sanitaires des cures.

M. Pierre Forgues s'est associé aux propos de M. Augustin Bonrepaux sur le thermalisme. La CNAM serait plus avisée de contrôler les arrêts de maladie que la réalité des cures. Il a ensuite demandé dans quelle mesure la sécurité sociale contribuerait aux actions en faveur des personnes handicapées, si la contribution de l'État au financement de l'allocation de parent isolé serait suffisante. Il faut par ailleurs regretter qu'à la suite du rapport rédigé au nom de la mission d'évaluation et de contrôle, les COTOREP et les organismes de sécurité sociale coordonnent si peu leurs actions. Ceci est d'autant plus critiquable que les propositions de la MEC avaient réunies un très large consensus et étaient de nature à améliorer le fonctionnement des COTOREP. Il a enfin demandé si la coordination gérontologique par les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) était soutenue par la sécurité sociale et comment la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) serait assurée en 2002.

M. Louis Mexandeau s'est inquiété des dispositifs relatifs aux plans sociaux. Si le Gouvernement envisage de prendre une mesure dans le cadre du texte de modernisation sociale, ceci ne suffira sans doute pas à compenser l'ensemble des conséquences souvent dramatiques de ces plans. La situation de Moulinex met en évidence l'acuité de ce problème.

Le Président Henri Emmanuelli a souligné qu'il n'est absolument pas satisfaisant à propos du thermalisme, de ne pas avoir de réponse des services du ministère. Les élus ont le sentiment d'être dans une situation d'incertitude totale. Il a ensuite demandé dans quelle mesure les départements seraient associés à la RTT dans les hôpitaux.

Mme Élisabeth Guigou, ministre de l'emploi et de la solidarité, a apporté les réponses suivantes :

- à l'évidence les prévisions de recettes 2002 sont incertaines, mais l'année 2001 a permis d'engranger des recettes supplémentaires grâce à la diminution du chômage. Au demeurant, les prévisions d'évolution de la masse salariale sont pour l'instant confirmées pour 2001 ;
- les comptes du FOREC affichent un déficit de 18 milliards de francs, mais ce déficit sera compensé par des recettes fiscales supplémentaires ;
- sur 102 milliards de francs de dépenses consacrées à la RTT, 67,4 milliards de francs proviennent des allègements salariaux des dispositifs dus à l'initiative de M. Alain Juppé ou de M. Gilles de Robien ;
- pour ce qui concerne l'ONDAM, l'augmentation de 4,8 % de l'enveloppe hospitalière inclut 1,2 % au titre de la RTT. Les recrutements seront opérés sur trois ans. Ainsi, en 2002, 12 500 personnes seront embauchées. Le Fonds de réserve pour les retraites sera bien alimenté grâce aux excédents du FSV et à l'apport des revenus issus de la vente des licences UMTS. La montée en charge est conforme aux prévisions ;
- les plans tripartites pour la mise en place de l'APA interviendront rapidement ;

– le nombre de CLIC sera de 140 à la fin de l’année et de 300 à la fin de 2002 ;

– l’effort demandé aux conseils généraux pour financer l’APA est de 2,5 milliards de francs, mais en contrepartie ceux-ci pourront réaliser des économies substantielles.

MM. Jacques Barrot et Charles de Courson ont déclaré ne pas partager cette analyse. **M. Augustin Bonrepaux** a souhaité connaître les modalités de participation de l’État.

– **Mme Élisabeth Guigou** a indiqué qu’il conviendra de préciser rapidement la réponse du Gouvernement sur ce point, et qu’en outre, s’agissant du thermalisme, elle insisterait auprès de la CNAM pour que les normes sanitaires soient définies avant la fin de l’année. La suppression de la taxe sur les salaires dans les hôpitaux n’est pas envisagée pour l’instant, mais on peut s’interroger sur la possibilité d’une baisse ciblée de la TVA sur les travaux d’investissement.

B.– EXAMEN DES ARTICLES

Au cours de sa séance du 11 octobre 2001, la Commission des finances, de l'économie générale et du plan a examiné le **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002** (n° 3307).

Elle a procédé à l'examen des articles du projet de loi.

TITRE I^{ER}

ORIENTATIONS ET OBJECTIFS DE LA POLITIQUE DE SANTE ET DE SECURITE SOCIALE

Article Premier : *Rapport annexé*

La commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur pour avis visant à simplifier les flux trop complexes de financement de la sécurité sociale, en proposant, dans le cadre de l'annexe au projet de loi de financement, d'affecter l'ensemble des recettes fiscales à un fonds de financement unique, chargé ensuite de les ventiler en fonction des répartitions qui seraient adoptées dans le cadre des lois de financement.

TITRE III

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES ET À LA TRÉSORERIE

Article 10 : *Prescription des médicaments en dénomination commune internationale*

La commission a *adopté* un amendement de votre Rapporteur pour avis tendant à ce que la mention de la dénomination commune internationale soit présentée de manière claire sur les emballages de médicaments, de façon à permettre à l'acheteur de l'identifier.

Article additionnel après l'article 11

La commission a examiné un amendement de votre Rapporteur pour avis proposant de différencier les taux de la contribution sur les spécialités pharmaceutiques, prévue par l'article L.245-6-1 du code de la sécurité sociale, selon qu'elles donnent lieu ou non à prescription, de façon à éviter de trop limiter les ventes directes des producteurs aux pharmacies, ne passant pas par l'étape intermédiaire, nécessairement coûteuse, des grossistes répartiteurs.

Le Président Henri Emmanuelli a demandé si l'amendement ne risquait pas d'avoir pour effet d'augmenter le prix des médicaments délivrés uniquement sur ordonnance par rapport aux médicaments de confort. **Le Rapporteur pour avis** a répondu que le dispositif proposé avait en réalité pour objet de réduire le prix des médicaments en limitant le recours à la vente, via l'étape intermédiaire des grossistes répartiteurs.

La commission a *adopté* cet amendement, **le Président Henri Emmanuelli** déclarant s'abstenir.

Article 34 : *Plafonds d'autorisation d'emprunt des régimes de sécurité sociale*

La commission a *adopté* trois amendements de votre **Rapporteur pour avis** tendant à rapprocher les plafonds d'autorisation d'emprunt des profils prévisionnels de trésorerie, après que celui-ci eut indiqué que ces amendements de contrôle n'auraient pour effet que de contraindre le Gouvernement, en cas de dépassements, à demander au Parlement leur ratification *a posteriori*. Ces amendements tendent à réduire le plafond d'endettement :

- pour le régime général, de 4,4 à 3,4 milliards d'euros ;
- pour le régime des mines, de 380 à 50 millions d'euros ;
- pour le régime des ouvriers d'État, de 80 à 20 millions d'euros.

La commission a ensuite émis un avis *favorable* à l'adoption du projet de loi, ainsi modifié.

laisser cette page blanche sans numérotation.

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Article 1^{er}

Amendement n° 1 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Après le sixième alinéa, insérer l'alinéa suivant :

« Par ailleurs, les flux financiers mis en place au profit des organismes de sécurité sociale ayant atteint un degré de complexité nuisible à leur lisibilité, les voies d'une simplification seront recherchées par l'extension de la démarche d'ores et déjà entamée avec le rapprochement du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), du Fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (FAPA) et du FOREC. Ainsi, l'ensemble des recettes fiscales affectées au financement de la sécurité sociale alimentera un fonds unique résultant de la fusion des différents fonds de financement actuellement existants, et contribuera globalement au financement des régimes sociaux, sans affectation directe d'une recette à un régime. »

*

* *

Article 10

Amendement n° 2 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Compléter cet article par le paragraphe suivant :

III.– Le *a* de l'article R. 5143 du code de la santé publique est ainsi rédigé :

« *a*) La dénomination commune du médicament ou du produit suivie, dans une police, une taille et une couleur identiques, de sa dénomination lorsque le médicament ou le produit ne contient qu'un seul produit actif et lorsque sa dénomination est un nom de fantaisie ; ».

*

* *

Article additionnel après l'article 11

Amendement n° 3 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Après l'article 11, insérer l'article suivant :

« I.– Dans le second alinéa de l'article L.245-6-1 du code de la sécurité sociale, le taux : « 2,5 % » est remplacé par les mots : « 3,5 % pour les spécialités pharmaceutiques qui ne peuvent être délivrées que sur prescription, et de 1 % pour les autres spécialités pharmaceutiques ».

« II.– La perte de recettes éventuelle pour la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés est compensée par la création d'une taxe additionnelle aux droits de consommation sur le tabac prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts. »

*

* *

Article 34

Amendement n° 4 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Rédiger ainsi le troisième alinéa de cet article :

- Régime général3.420

Amendement n° 5 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Rédiger ainsi le sixième alinéa de cet article :

- Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines50

Amendement n° 6 présenté par M. Jérôme CAHUZAC, Rapporteur pour avis

Rédiger ainsi le septième alinéa de cet article :

- Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État 20

ANNEXE

PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

ACOSS	Agence centrale des organismes de sécurité sociale
AGIRC	Association générale des institutions de retraite des cadres
ARRCO	Association des régimes de retraite complémentaire
BAPSA	Budget annexe des prestations sociales agricoles
CADES	Caisse d'amortissement de la dette sociale
CANAM	Caisse nationale d'assurance maladie et maternité des travailleurs non salariés non agricoles
CANCAVA	Caisse autonome nationale de compensation de l'assurance vieillesse artisanale
CMU	Couverture maladie universelle
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNAM	Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés
CNRACL	Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales
CRDS	Contribution pour le remboursement de la dette sociale
CSB	Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés
CSG	Contribution sociale généralisée
C3S	Contribution sociale de solidarité des sociétés
FOREC	Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales de sécurité sociale
FSV	Fonds de solidarité vieillesse
LFSS	Loi de financement de la sécurité sociale
MEDEF	Mouvement des entreprises de France
MSA	Mutualité sociale agricole
ONDAM	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
ORGANIC	Organisation autonome nationale de l'industrie et du commerce
PIB	Produit intérieur brut
RMI	Revenu minimum d'insertion
RMO	Référence médicale opposable
SMIC	Salaire minimum de croissance
TGAP	Taxe générale sur les activités polluantes
TVA	Taxe sur la valeur ajoutée
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
URSSAF	Union pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales

3319 - Avis de M. Jérôme Cahuzac (commission des finances) sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002