

N° 327 – 1^{ère} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 octobre 2002

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE LOI *de financement de la sécurité sociale pour 2003* (n° 250),

PAR M. FRANÇOIS GOULARD,

Député.

INTRODUCTION	7
---------------------------	----------

**PREMIÈRE PARTIE
LES COMPTES ET LES RECETTES : FAIRE FACE AU BILAN**

CHAPITRE PREMIER : L'EQUILIBRE GENERAL	13
---	-----------

I.- L'EQUILIBRE REVISE DE 2002	13
---	-----------

A.- LES MODIFICATIONS DES RECETTES.....	13
---	----

B.- LE RELEVEMENT CONSIDERABLE DES OBJECTIFS DE DEPENSES	14
--	----

II.- L'EQUILIBRE PREVISIONNEL DE 2003.....	15
---	-----------

A.- LES RECETTES : UN DYNAMISME SPONTANE INSUFFISANT QUI EXIGE UN SUPPLEMENT DE RESSOURCES AFFECTEES	15
---	----

1.- L'évolution des recettes prévues en 2003	15
--	----

2.- L'évolution pluriannuelle des recettes	16
--	----

B.- UNE CROISSANCE DES DEPENSES ENCORE TROP SOUTENUE	17
--	----

C.- LES TABLEAUX D'EQUILIBRE DES MESURES NOUVELLES.....	18
---	----

D.- LES SOLDES DE LA SECURITE SOCIALE.....	21
--	----

CHAPITRE II : UNE PREMIERE ETAPE OPPORTUNE VERS LA CLARIFICATION DU FINANCEMENT	23
--	-----------

I.- LA PRÉSENTATION DES COMPTES EST INTIMEMENT LIEE AUX CONVENTIONS COMPTABLES ET AUX PROCEDURES ADMINISTRATIVES	23
---	-----------

II.- LA CLARIFICATION NE PEUT S'OPERER QU'À PERIMETRE CONSTANT	24
---	-----------

A.- L'EXCLUSION DE LA CADES ET DE LA CRDS DU PERIMETRE DES LOIS DE FINANCEMENT	24
---	----

B.- L'EXCLUSION DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES OBLIGATOIRES.....	25
---	----

C.- LA NÉCESSITE DE REVOIR LES REGLES ORGANIQUES	26
--	----

III.- LA NECESSAIRE SIMPLIFICATION DES FLUX DE FINANCEMENT POUR AMELIORER LA LISIBILITE DES LOIS DE FINANCEMENT	26
--	-----------

IV.– LES PREMIERES DECISIONS RETENUES VONT DANS LE SENS DE LA CLARIFICATION	28
A.– LE TRAITEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT ENVERS L'ACOSS AU TITRE DU FOREC	28
B.– LA DECISION DE SOUMETTRE AU PARLEMENT DES PROJETS DE LOIS DE FINANCEMENT RECTIFICATIVES	29
CHAPITRE III : LES MESURES DE RECETTES	32
I.– UNE PREMIERE SIMPLIFICATION DES AFFECTATIONS DE RECETTES	32
A.– LES RECETTES SUPPLEMENTAIRES NETTES AU PROFIT DE LA SECURITE SOCIALE EN 2003	32
1.– Un transfert supplémentaire de la taxe sur les conventions d'assurances	34
2.– Le relèvement très significatif des droits sur le tabac	34
3.– La mise à contribution de la CADES au profit direct des régimes sociaux	35
4.– L'affectation directe au budget de l'État de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat	37
B.– LES MODIFICATIONS D'AFFECTATION OU DE REPARTITION INTERNES AU CHAMP SOCIAL	37
1.– Les changements d'affectation liés au FOREC	37
2.– L'accélération du transfert à la branche Famille de la majoration de pension pour enfant, permettant d'équilibrer le FSV	38
3.– Les contributions de la branche Accidents du travail	39
4.– Le changement du mode de calcul de la compensation démographique entre le régime général et les régimes spéciaux	39
5.– Le prélèvement sur le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés au profit du BAPSA	39
II.– LE FINANCEMENT DES ALLEGEMENTS DE CHARGES SOCIALES	40
A.– L'EVOLUTION PREVISIBLE DES DEPENSES	40
B.– LE FOREC EST EQUILIBRE EN 2002	41
C.– L'EQUILIBRE PREVU POUR 2003	41
1.– Les dépenses	41
2.– Les recettes	43
III.– LES MODIFICATIONS PONCTUELLES DU PROJET EN MATIERE DE RECETTES	45
A.– LA FIXATION DU TAUX K	45
B.– LA CONSOLIDATION LEGISLATIVE DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE PHARMACEUTIQUE	46

CHAPITRE IV : LES MESURES DE TRESORERIE ET DE RECOUVREMENT	49
I.- DES PLAFONDS DE BESOINS DE TRESORERIE QUI TRADUISENT LES CONSEQUENCES DU CREUSEMENT DU DEFICIT	49
II.- LA SIMPLIFICATION DU MODE DE RECOUVREMENT DES CINQ CONTRIBUTIONS MEDICALES ET PHARMACEUTIQUES	51

DEUXIÈME PARTIE DU RAPPORT LES DÉPENSES : UN NOUVEAU DIALOGUE POUR UNE EVOLUTION MAITRISEE

CHAPITRE PREMIER : LA BRANCHE MALADIE : UN HERITAGE DIFFICILE, UNE MAITRISE MEDICALISEE A RETROUVER

I.- L'ANALYSE DES DEPENSES : UN HERITAGE DIFFICILE

A.- UN DEPASSEMENT DE L'ONDAM DE 3,1 MILLIARDS D'EUROS EN 2001,
IMPUTABLE EN QUASI-TOTALITE AUX SOINS DE VILLE

B.- UNE DEGRADATION ACCELEREE ET GENERALISEE EN 2002

1.- La fixation des objectifs a dû intégrer divers mouvements de dépenses

2.- La gestion 2002 se révèle coûteuse

a) *Bilan d'étape des baisses de prix et des remboursements de médicaments initiés en 2000*

b) *Les revalorisations d'honoraires*

c) *La création de l'Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales*

d) *La mise en place de la RTT a pesé sur les établissements*

II.- L'EVOLUTION DES SOINS DE VILLE EN 2003 : RETABLISSEMENT DE LA CONFIANCE ET RESPONSABILISATION

A.- DES MESURES CLAIRES POUR ENRAYER LA DERIVE DES DEPENSES

1.- Un volontarisme renforcé dans la promotion des médicaments génériques

2.- Une meilleure efficacité de la politique de remboursement

B.- LES VOIES D'UN PARTENARIAT RETROUVE AVEC LES PROFESSIONNELS DE SANTE

1.- La rénovation des conditions de contrôle de l'activité des soins de ville

2.- L'ajustement de l'activité des professionnels au contexte démographique

III.- LES ETABLISSEMENTS DE SANTE : D'IMPORTANTES MOYENS DE MODERNISATION

A.- LE LANCEMENT DU PLAN « HOPITAL 2007 »

1.- Orientations générales et tarification à l'activité

- 2.– Absorption du Fonds de modernisation des cliniques privées par un Fonds de modernisation des établissements de santé rénové

B.– DES MESURES DE CLARIFICATION ET D'ASSOUPLISSEMENT DE GESTION POUR LES ETABLISSEMENTS PRIVES

- 1.– La transparence sur le coût des 35 heures
- 2.– La clarification du financement des établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes

IV.– L'EQUILIBRE DE LA BRANCHE MALADIE EN 2003 :UNE CREDIBILITE A RETROUVER

- A.– UN ONDAM MEDICALISE CREDIBLE POUR 2003
- B.– UNE CLARIFICATION DE LA PRISE EN CHARGE DES DEPENSES DE SOINS ENTRE L'ETAT ET L'ASSURANCE MALADIE
- C.– LE COMPTE DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE MALADIE DES TRAVAILLEURS SALARIES SE DEGRADERAIT A NOUVEAU SENSIBLEMENT EN 2003

CHAPITRE II : LA BRANCHE ACCIDENTS DU TRAVAIL ET DES MALADIES PROFESSIONNELLES : VERS DES REFORMES STRUCTURELLES ?

I.– LES COMPTES ET LES CHARGES DE LA BRANCHE

- A.– LE CONTEXTE ECONOMIQUE ET SOCIAL
- B.– LES DONNEES COMPTABLES
 - 1.– Pour 2001 et 2002
 - 2.– Pour 2003
- C.– L'ÉVOLUTION DES CHARGES DE LA BRANCHE
 - 1.– L'évolution générale en 2002 et 2003
 - 2.– Le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
 - 3.– Le Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante

II.– VERS DES EVOLUTIONS STRUCTURELLES ?

TROISIEME PARTIE DU RAPPORT

CHAPITRE III : LA BRANCHE FAMILLE : VERS LA SIMPLIFICATION

I.– L'EQUILIBRE GENERAL DE LA BRANCHE FAMILLE

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

- A.– LES CHARGES DE LA BRANCHE
- B.– L'IMPACT FINANCIER DU PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE POUR 2003

III.– LA CONVENTION D'OBJECTIFS 2001-2004 ET L'ACTION SOCIALE

CHAPITRE IV : LA BRANCHE VIEILLESSE

I.- ÉVOLUTION DES DEPENSES D'ASSURANCE VIEILLESSE

II.- LES COMPTES DE LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE-VIEILLESSE DES TRAVAILLEURS SALARIES

A.- EN 2001

B.- EN 2002

C. - EN 2003

III.- LE FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE

A.- UN RESULTAT NET DEFICITAIRE EN 2001

B.- UNE SITUATION AGGRAVEE EN 2002

C.- LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SECURITE SOCIALE 2003 ET LE FONDS DE SOLIDARITE VIEILLESSE

IV.- LE FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

A.- LES MISSIONS ET L'ORGANISATION DU FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

B.- ÉVOLUTION DU COMPTE DU FONDS DE RESERVE POUR LES RETRAITES

1.- Les comptes 2001 et 2002

2.- Le compte en 2003

V.- LES MECANISMES DE COMPENSATION

A.- LE MECANISME ACTUEL

B.- LES MODIFICATIONS DES REGLES DE CALCULS DES COMPENSATIONS POUR 2003

EXAMEN EN COMMISSION

A.- AUDITION DES MINISTRES

B.- EXAMEN DU PROJET DE LOI

Article additionnel après l'article 1^{er}

AMENDEMENT ADOPTE PAR LA COMMISSION

ANNEXE : PRINCIPAUX SIGLES UTILISÉS

INTRODUCTION

Premier de la nouvelle législature, le projet de loi de financement de la sécurité sociale qui nous est soumis revêt une importance particulière en raison des changements de politique qu'il traduit, même s'il est qualifié par le ministre lui-même de PLFSS de transition.

C'est en matière d'assurance maladie que les nouvelles orientations sont les plus décidément tracées. Rompant avec la défiance qui a caractérisé depuis plusieurs années le climat des relations entre profession de santé et pouvoirs publics, le Gouvernement a cherché et pour l'instant réussi à établir des relations constructives avec celles-ci. Dans le projet de loi, la suppression de l'absurde mécanisme de « lettres-clés, flottantes » en constitue un symbole fort.

En matière hospitalière, l'amorce de la tarification à l'activité, d'abord proposée sous la forme d'expérimentation, est annonciatrice d'une réforme qu'on espère décisive et dont l'intérêt sera double : rapprocher hospitalisation publique et hospitalisation privée sous l'angle des modalités de financement d'une part ; d'autre part, introduire une règle de responsabilité dans une gestion hospitalière aujourd'hui trop marquée par les pires errements bureaucratiques.

Concernant le médicament, le remboursement sur la base du prix du générique, qui vise à responsabiliser les praticiens comme les patients, s'accompagne de progrès dans la rapidité d'introduction des spécialités innovantes.

Ces mesures, pour importantes qu'elles soient, ne suffiront pas à elles seules à bâtir une assurance-maladie protégée des deux démons qui constamment la guettent : celui de la dépense non seulement non maîtrisée mais encore non justifiée ; celui de l'instauration de mauvaises régulations qui ne garantissent pas la qualité des soins.

Le Gouvernement le sait, qui a annoncé pour les prochains mois une réforme législative de grande ampleur.

La politique familiale retrouve une place dans le discours gouvernemental qu'elle semblait avoir perdue. Un certain nombre de mesures positives sont à mettre à l'actif de ce projet de loi. Cependant, le financement accru par la branche famille des majorations de retraite à la charge du FSV, pose une question d'opportunité qui pourra utilement être posée au moment du débat sur l'avenir des retraites.

L'ouverture très prochaine de ce grand débat sur l'avenir de nos retraites, absolument nécessaire et urgent, explique l'absence de novation dans ce domaine au sein du projet de loi de financement. La concertation est en la matière évidemment un préalable à l'engagement d'une profonde réforme dont chacun mesure et l'ampleur et la difficulté.

Reste le sujet majeur du financement de la sécurité sociale, tellement malmené durant la précédente législature. Pour répondre en particulier aux besoins créés par la politique de réduction du temps de travail, les Pouvoirs publics ont été conduits à mobiliser les ressources les plus baroques, à multiplier les prélèvements croisés les plus invraisemblables, à éclater les affectations de recettes en de multiples destinations au demeurant changeantes dans leur proportion au fil des années, bref à construire un incroyable entrelac de tuyauteries financières au regard de laquelle la traditionnelle métaphore de l'usine à gaz est devenue tout à fait indigente.

Le plus élémentaire bon sens comme les principes traditionnels d'une saine gestion des finances publiques que la sagesse de nos prédécesseurs a permis de dégager au cours des siècles passés commandent de mettre un terme à des pratiques aussi déraisonnables.

Un début de remise en ordre est opéré dans le présent projet de loi de financement. Il est clair que le nouveau gouvernement n'avait pas en quelques mois le temps de faire le ménage qui s'impose. Il est aussi clair qu'il est plus aisé de créer le désordre que de remettre de l'ordre.

Il est enfin évident que l'attention du Parlement et en particulier de notre commission des finances devra être très concentrée sur cette réforme majeure dont l'expérience amène à penser qu'elle se heurtera à l'inertie des bureaux de Bercy.

Plus largement et au-delà de cette indispensable remise en ordre, il conviendra, au cours des prochaines années, de s'interroger sur l'application des principes d'universalité et d'unité budgétaires à la loi de financement. Son champ actuel n'est pas conforme au principe d'universalité : manquent, par exemple, les régimes complémentaires obligatoires. La règle de l'unité et son corollaire, la règle de la non-affectation des recettes aux dépenses, est évidemment bafouée, étant précisé que son respect ne doit pas forcément s'apprécier au niveau de la loi de financement dans son ensemble, mais probablement plus opportunément au niveau de chaque branche. La loi organique a été une grande étape dans le contrôle parlementaire des dépenses sociales. Elle n'en est sûrement pas la dernière.

Dans l'attente d'évolutions nécessaires, il convient d'appliquer le texte organique de 1996 et les dispositions législatives existantes sur le contrôle parlementaire de la façon la plus rigoureuse possible, dans l'intérêt bien compris du débat parlementaire. L'urgence de droit doit être contrebalancée par le respect des prérogatives du Parlement.

Dans cette perspective, votre Rapporteur pour avis se plaît à souligner l'amélioration du calendrier d'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale par rapport à l'an dernier. Le délai entre le dépôt du projet de loi et son examen en séance publique, qui était en 2001 de douze jours, est passé, cette année, à vingt jours. De même, faut-il se féliciter de l'engagement du Gouvernement à présenter, au début du mois de mai 2003, un projet de loi de financement rectificatif, au cas où les prévisions de recettes et de dépenses montreraient un décalage significatif avec les objectifs fixés dans la loi de financement pour 2003. Ce serait un

nouvel élément de clarification, qui rendrait tout son sens aux votes parlementaires et qui permettrait de revenir à l'esprit et à la lettre de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale adopté en 1996. Mais il faut regretter cette année les dysfonctionnements administratifs qui ont affecté la transmission des réponses aux traditionnels questionnaires, désormais prévus à l'article L. 111-8 du code de la sécurité sociale. Sûr qu'ils sont à mettre sur le compte des difficultés de mise en place des nouvelles équipes ministérielles, votre Rapporteur pour avis espère que les engagements forts du Gouvernement quant aux réformes de fond à mener ne seront pas ternis à l'avenir par leur renouvellement.

Laisser cette page blanche sans numérotation

PREMIÈRE PARTIE
LES COMPTES ET LES RECETTES :
FAIRE FACE AU BILAN

Laisser cette page blanche sans numérotation

CHAPITRE PREMIER : L'EQUILIBRE GENERAL

Les données présentées dans le présent projet montrent des comptes déséquilibrés, en 2002 et plus encore en 2003, en raison du dérapage des dépenses de maladie, des dépenses nouvelles de prise en charge des cotisations sociales patronales sur les revenus modestes, du ralentissement de la croissance des cotisations et contributions sociales, et ce malgré un effort supplémentaires sur les recettes transférées.

Pour la seconde fois, le projet prévoit une révision des prévisions de recettes et de dépenses de l'exercice en cours, avec l'avantage significatif de permettre de mieux apprécier les prévisions pour l'exercice à venir, en particulier dans le cas actuel où les réalisations pour 2002 s'avèrent significativement différentes des prévisions de l'automne dernier, comme l'avait déjà souligné l'audit des finances publiques réalisé il y a quelques mois, au début de la législature.

I.- L'EQUILIBRE REVISE DE 2002

A.- LES MODIFICATIONS DES RECETTES

Comme l'an passé, et sans doute de manière pérenne pour l'avenir, le présent projet propose de corriger⁽¹⁾ les prévisions de recettes pour 2002. Ces prévisions corrigées sont présentées selon les normes en vigueur en 2002, à savoir des montants calculés en euros, et en droits constatés.

Dans ces conditions, les recettes révisées de 2002 s'élèvent à 1,27 milliard d'euros de moins que les prévisions de la loi de financement pour 2002, soit une moins-value de 0,4 % par rapport aux prévisions. Cette différence résulte :

– de diminutions des recettes de cotisations effectives (de 0,9 milliard d'euros, soit – 0,5 %) liées à une surestimation des prévisions de croissance de la masse salariale⁽²⁾, et des recettes diverses complémentaires (d'un milliard d'euros, soit une diminution de 14 %) ;

– compensées par des recettes supplémentaires provenant, pour l'essentiel, des contributions publiques (+ 560 millions d'euros, soit + 5,25 %). En revanche, aucune ressource affectée nouvelle n'est prévue pour financer la différence entre prévisions et réalisations de recettes.

⁽¹⁾ Article 9 du présent projet de loi.

⁽²⁾ Les prévisions de croissance de la masse salariale pour 2002 étaient de 5 % par rapport aux prévisions révisées pour 2001, et poursuivaient la tendance à la forte hausse constatée lors des deux années antérieures (6,5 % par an en moyenne). En pratique, la croissance de la masse salariale s'est sensiblement ralentie, pour ne s'établir, de manière prévisionnelle, qu'à environ 3,7 %, avec une nouvelle révision à la baisse de 0,2 % entre juin et septembre.

EVOLUTION DES RECETTES PREVUES POUR 2002

(en milliards d'euros – endroits constatés)

	Prévisions initiales LFSS 2002 (1)	LFSS 2002 révisée (article 9 du PLFSS 2003) (2)	Écart 2002 révisées/2002 initiales (en montant)	Écart 2002 révisées/ 2002 initiales (en %)	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales (3) (en montant)	Écart 2001 révisées/ 2001 initiales (en %)
Cotisations effectives	176,8	175,9	- 0,9	- 0,51	0,15	0,1
Cotisations fictives	31,95	31,78	- 0,17	- 0,53	0,20	0,6
Contributions publiques	10,66	11,22	0,56	5,25	0,18	1,8
Impôts et taxes affectés	89,77	89,69	- 0,08	- 0,09	2,10	2,5
Transferts reçus	0,15	0,18	0,03	20,00	0,06	15,4
Revenus des capitaux	0,83	0,78	- 0,05	- 6,02	0,11	21,9
Autres ressources	6,93	5,96	- 0,97	- 14,00	- 1,63	- 18,4
Total des recettes	316,47	315,20	- 1,27	- 0,40	1,17	0,4

Source : (1) Article 69 de la loi de financement pour 2002

(2) Article 46 du projet de loi de financement pour 2003

(3) Rapport pour avis de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement pour 2002 (Doc n° 3319 du 11 octobre 2001)

B.- LE RELEVEMENT CONSIDERABLE DES OBJECTIFS DE DEPENSES

Parallèlement aux révisions de recettes, le présent projet de loi de financement prévoit, comme l'an passé, la révision des objectifs de dépenses pour l'année en cours, c'est-à-dire 2002.

EVOLUTION DES OBJECTIFS DE DEPENSES PRÉVUS POUR 2002

(en milliards d'euros – en droits constatés)

	Prévisions initiales LFSS 2002 (1)	LFSS 2002 révisée (2)	Écart 2002 révisées/2002 initiales	Écart 2002 révisées/2002 initiales (en %)	Écart 2001 révisées/2001 initiales	Écart 2001 révisées/2001 initiales (en %)
Maladie	125,37	129,24	3,87	3,1	2,34	2,0
Vieillesse	136,08	135,96	- 0,12	- 0,1	0,06	0,0
Accidents du travail	8,53	9,02	0,49	5,7	0,26	3,0
Famille	42,01	41,48	- 0,53	- 1,3	- 0,18	- 0,4
Total des dépenses	311,99	315,70	3,71	1,2	2,45	+ 0,8

Source : (1) Article 69 de la loi de financement pour 2002

(2) Article 46 du projet de loi de financement pour 2003

(3) Rapport pour avis de la commission des Finances de l'Assemblée nationale sur le projet de loi de financement pour 2002 (Doc n° 3319 du 11 octobre 2001)

Les objectifs révisés de dépenses pour 2002 augmenteraient ainsi d'un total de 3,71 milliards d'euros par rapport aux objectifs initiaux pour 2002. Le dérapage prévisible, correspondant à 1,2 % des prévisions initiales de recettes, serait de 50 % supérieur à celui, déjà considérable, retenu par le PLFSS pour 2002 au titre des objectifs de dépenses de 2001.

Cette année, plus encore que les précédentes, cette croissance des objectifs de dépenses par rapport aux prévisions initiales résulte intégralement de l'accroissement en montant des dépenses de maladie, qui, à elles seules, ont globalement augmenté de 3,1 % de plus que prévu à l'automne dernier. Les dépenses d'accident du travail subissent également une augmentation marquée en 2002, avec un taux d'augmentation par rapport aux prévisions de 5,7 %, résultant de suppléments de dotations au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et au Fonds pour la cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA). Mais le montant demeure, en revanche, évidemment plus limité (500 millions d'euros). Les dépenses des branches vieillesse et famille connaîtraient, inversement, une évolution en 2002 légèrement plus favorable que prévu. Votre Rapporteur vous renvoie, pour une analyse plus détaillée des évolutions des dépenses des différents risques, aux parties du présent rapport consacrées à chacun de ces risques.

II.- L'EQUILIBRE PREVISIONNEL DE 2003

Les prévisions pour 2003 se caractérisent par le maintien de prévisions de recettes dynamiques, qui ne pourront toutefois suffire à financer entièrement des dépenses en augmentation encore soutenue.

A.- LES RECETTES : UN DYNAMISME SPONTANE INSUFFISANT QUI EXIGE UN SUPPLEMENT DE RESSOURCES AFFECTEES

1.- L'évolution des recettes prévues en 2003

La croissance globale des recettes de 2003, qu'il est demandé au législateur d'approuver, serait de 11 milliards d'euros, soit + 3,5 %, par rapport aux prévisions qu'il a approuvées l'an passé au titre de l'exercice 2002. Si l'on prend comme base de référence les prévisions pour 2002 révisées par le présent projet, ces chiffres seraient légèrement relevés, respectivement, à 12,3 milliards d'euros et + 3,9 %.

EVOLUTION DES RECETTES PREVUES EN 2003

(en milliards d'euros- en droits constatés)

	Prévisions initiales LFSS 2002 (1)	LFSS 2002 révisée (2)	Prévisions PLFSS 2003 (2)	Écart prévisions PLFSS 2003/ LFSS 2002 init.	Écart prévisions PLFSS 2003/ LFSS 2002 init. (en %)	Écart prévisions PLFSS 2003/ LFSS 2002 révisée	Écart prévisions PLFSS 2003/ LFSS 2002 révisée (en %)
Cotisations effectives	176,8	175,9	184,15	7,35	4,2	8,25	4,7
Cotisations fictives	31,95	31,78	32,48	0,53	1,7	0,7	2,2
Contributions publiques	10,66	11,22	11,40	0,74	6,9	0,18	1,6
Impôts et taxes affectés	89,77	89,69	94,15	4,38	4,9	4,46	5,0
Transferts reçus	0,15	0,18	0,21	0,06	40,0	0,03	16,7
Revenus des capitaux	0,83	0,78	1,04	0,21	25,3	0,26	33,3
Autres ressources	6,93	5,96	4,07	- 2,86	- 41,3	- 1,89	- 31,7
Total des recettes	316,47	315,20	327,50	11,03	3,5	12,3	3,9

(1) Loi de financement de la sécurité sociale pour 2002

(2) Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

Dans le cadre de cette épure, les éléments de ressources les plus dynamiques sont, à l'évidence :

– les cotisations effectives, en hausse de 4,7 % par rapport aux recettes révisées. Leur augmentation correspond à l'application d'une hypothèse de croissance de 4 % de la masse salariale au montant des prévisions de cotisations effectives initiales pour 2002. Ce choix correspond à une certaine « normalisation » des prévisions de masse salariale, ainsi que l'indique le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2002. Le taux retenu est en effet comparable à celui de la croissance prévisionnelle du PIB en valeur, fixé comme hypothèse pour la construction du projet de budget pour 2003, et non plus, comme cela était le cas de 1999 à 2002, sensiblement supérieur à l'évolution du PIB en valeur ;

– les impôts et taxes affectés en progression marquée de 5 % (4,4 milliards d'euros) par rapport aux estimations révisées. Celle-ci résulte de la croissance spontanée de l'assiette des taxes affectées, notamment la CSG, ainsi que du relèvement des droits de consommation sur le tabac et du supplément d'affectation du prélèvement sur la taxe sur les conventions d'assurances transféré de l'État au FOREC.

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. Les montants n'ont en effet été recalculés en droits constatés par la Commission des comptes de la sécurité sociale que sur la période 1999-2001.

ÉVOLUTION DES RECETTES DES LOIS DE FINANCEMENT

(en milliards d'euros)

	1999 (exécuté) (1) DC	2000 (exécuté) (1) DC	2001 (exécuté) (1) DC	2002 (révisions) (3) DC	2003 (prévisions) (2) DC	2003/1999 Écart (en montant)	2003/1999 Évolution totale sur la période (en %)
Cotisations effectives	164,7	162,6	166,9	175,9	184,15	19,45	11,8
Impôts et taxes affectés	68,8	79,9	86,5	89,69	94,15	25,35	36,8
<i>Sous-total : cotisations et impôts</i>	233,5	242,5	253,4	265,6	278,3	44,8	19,2
Cotisations fictives	28,6	29,2	30,7	31,78	32,48	3,88	13,6
Contributions publiques	11,0	11,5	10,5	11,22	11,40	0,4	3,6
Transferts reçus	0,61	- 0,12	0,5	0,18	0,21	- 0,4	- 65,6
Revenus des capitaux	2,5	3,5	0,6	0,78	1,04	- 1,46	- 58,4
Autres ressources	1,9	1,8	7,0	5,96	4,07	2,17	114,2
Total	278,1	288,5	302,7	315,20	327,50	49,4	17,8

Source : (1) Cour des comptes.

(2) Annexe c au projet de loi de financement pour 2003.

(3) Projet de loi de financement pour 2003.

DC : droits constatés.

Les catégories de recettes les plus significatives en montant sont naturellement les cotisations effectives et les impôts affectés, dont la somme a connu, sur les quatre années 1999-2003, une croissance finalement proche de celle de l'ensemble des recettes. En conséquence, la part de cette somme dans le total des ressources n'a pas significativement évolué, et est demeurée aux environs de 84 %. Mais cette relative stabilité structurelle n'a pu être obtenue qu'au prix d'une croissance très nette des recettes transférées par l'État, qui, elles, ont augmenté continûment sur la période, à hauteur en moyenne de plus de 6 milliards d'euros de plus par an, en raison essentiellement de la nécessité de financer le Fonds de financement de la réforme des cotisations patronales (FOREC) et les mesures d'allègement des charges sociales patronales.

B.- UNE CROISSANCE DES DEPENSES ENCORE TROP SOUTENUE

Les objectifs de dépenses pour 2003 croissent, globalement, en euros courants, de 5,7 % par rapport aux objectifs fixés pour 2002, et de 4,4 % par rapport aux prévisions révisées pour la même année.

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 2002	125,37	136,08	8,53	42,01	311,99
Loi de financement pour 2002 révisée	129,24	135,96	9,02	41,48	315,70
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003	136,31	140,35	9,40	43,63	329,70
<i>Taux de croissance (en %)</i>					
-PLFSS 2003/LFSS 2002	8,8	3,1	10,2	3,9	5,7
-PLFSS 2003/LFSS 2002 révisée	5,5	3,2	4,2	5,2	4,4

Source : projet de loi de financement pour 2003

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

- absence de mécanismes efficaces de régulation de l'offre et de la demande de soins, suffisamment consensuels pour être effectivement appliqués par tous les acteurs, patients et prescripteurs. S'y ajoute naturellement le vieillissement de la population, ainsi que l'incidence financière des progrès médicaux;

- vieillissement de la population pour les dépenses de retraite.

Par ailleurs, à ces contraintes structurelles s'ajoutent des mécanismes d'augmentation réguliers :

- pour les prestations de vieillesse, une revalorisation, limitée à 1,5 %, soit le taux prévisionnel de l'inflation. Il conviendrait d'éviter, cette année, tout supplément de revalorisation en monnaie constante, compte tenu des perspectives de réformes structurelles importantes annoncées par le Gouvernement pour l'an prochain;

- pour les dépenses de la branche famille, le relèvement de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), qui devrait être de 1,7 %, la création d'une nouvelle prestation, ainsi que, surtout, la prise en charge progressive de majorations de pensions pour enfants à charge.

Les raisons plus précises qui justifient l'augmentation des objectifs de dépenses des différentes branches sont analysées dans les parties du présent rapport afférentes à chacun des risques.

C.- LES TABLEAUX D'EQUILIBRE DES MESURES NOUVELLES

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 de souligner que, pour la première fois, l'incidence financières des mesures nouvelles est indiquée non seulement pour le régime général, mais également pour les autres régimes de base obligatoires. Pour un effort sans doute relativement limité, cette évolution traduit une amélioration sensible de l'information accompagnant et expliquant le projet de loi de financement.

TABLEAU D'ÉQUILIBRE DU RÉGIME GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

	Maladie	Accidents du travail	Vieillesse	Famille	Régime général
Résultat tendanciel (*)	- 8.018	1032	1552	1675	- 3.759
Recettes	1.504	90	329	232	2.155
Transfert accidents du travail	330				330
Participation de la CADES, y compris retour salariés agricoles	474	90	329	232	1125
Supplément de droits sur les tabacs	700				700
Dépenses	415	970	- 44	995	2.336
Transfert Accidents du travail		330			330
CADES (salariés agricoles)	- 59		- 44		- 103
Majoration enfant CNAF				945	945
Nouvelle prestation famille				50	50
FIVA, et FCAATA		640			640
FMES (**)	387				387
FAQSV (***)	17				17
ONIAM (****)	70				70
Résultat des mesures nouvelles 2003	1.089	- 880	373	- 763	- 181
Résultat net	- 6.929	152	1925	912	- 3.940

(*) incluant certaines mesures du projet, comme le relèvement de 1,5 % des prestations de vieillesse

(**) FMES : Fonds pour la modernisation des établissements de santé

(***) FAQSV : Fonds d'aide à la qualité des soins de ville

(****) ONIAM : Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales

Source : annexe c du PLFSS 2003

L'incidence globale des mesures prévues par le tableau d'équilibre conduit à légèrement dégrader le déficit tendanciel du régime général, de 181 millions d'euros. Ce montant résulte toutefois d'évolution de sens très différents pour les quatre branches du régime :

- pour la branche Famille, le résultat tendanciel structurellement positif est sensiblement réduit. En effet, le remboursement de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) ne compense que très partiellement le supplément de prise en charge des majorations de pensions pour enfants, qui auront d'ailleurs vocation à se pérenniser, et à s'accroître encore dans les années à venir, au profit du Fonds de solidarité vieillesse (FSV). Le coût total des majorations est de 3,15 milliards d'euros, et le FSV en supporte encore directement 40 %, soit 1,26 milliard d'euros ;

- pour la branche Accidents du travail : le résultat structurel positif est fortement réduit, compte tenu du supplément de dépenses au profit des victimes et des travailleurs de l'amiante, ainsi que du supplément de transfert forfaitaire vers l'assurance maladie au titre de la sous-déclaration des accidents professionnels;
- pour la branche Vieillesse : le résultat structurellement et fortement positif est encore majoré par le remboursement de la CADES. A législation inchangée, le résultat de la CNAVTS ira en supplément de recettes du Fonds de réserve pour les retraites (FRR). L'excédent de la CNAVTS et l'alimentation du FRR seront cependant moindres que prévu en 2003, en raison du changement du mode de calcul de la compensation démographique;
- pour la branche Maladie, le déficit tendanciel considérable (8 milliards d'euros), résultant de la dérive des dépenses de santé, est amélioré de 13 % grâce au transfert en provenance de la branche Accidents du travail, au supplément de droits de consommations sur les tabacs, et au remboursement partiel de la CADES aux caisses du régime général.

La consolidation des dépenses et des recettes, nouvelles et transférées, dans le champ du périmètre des lois de financement, conduit à un total de mesures nouvelles nettes négatif, soit un supplément de recettes nettes des dépenses nouvelles, de 765 millions d'euros. Cet apport net de ressources contribuera à freiner le déficit tendanciel estimé pour l'ensemble des régimes.

TABLEAU D'ÉQUILIBRE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

	Régime général	Autres régimes	FSV	FOREC	Dépenses consolidées	Mesures nouvelles globales avec consolidation au sein des régimes
Recettes (1)	2155	155	945	960	1172	2940
Transfert accidents du travail	330				330	0
Participation de la CADES	1097	155				1097
Retour salariés agricoles		- 103			- 103	
Supplément de droits sur les tabacs	700			300		1000
Supplément de taxe sur les conventions d'assurance				660		660
Transfert vers le FSV des majorations de pensions			945			945
Dépenses (2)	2336	66	-	-	227	2175
Transfert accidents du travail	330					330
CADES (salariés agricoles)	28	- 103				
Majoration enfant CNAF	945					945
Nouvelle prestation famille	50					50
FIVA, et FCAATA	640					640
FMES (*)	387	63				450
FAQSV(**)	17	3				20
ONIAM (***)	70					70
Résultat des mesures nouvelles 2003 (1) - (2)	- 181	- 14	945	960	- 945	765

(*) FMES : Fonds pour la modernisation des établissements de santé

(**) FAQSV : Fonds d'aide à la qualité des soins de ville

(***) ONIAM : Office national d'indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales

Source : annexe c du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

D.- LES SOLDES DE LA SECURITE SOCIALE

Si l'on reprend la méthodologie développée dans les précédents rapports pour avis de la commission des Finances, l'évaluation du solde de la sécurité sociale est en réalité multiple.

La plus intuitive est fondée sur le rapprochement direct des prévisions qu'il est demandé au législateur d'approuver. Elle se borne à soustraire les objectifs de dépenses, récapitulées à l'article 45 du présent projet de loi de financement, des prévisions de recettes visées à l'article 9.

ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS DE RECETTES ET DE DÉPENSES pour 2003

(en milliards d'euros)

	Recettes (1)	Objectifs de dépenses (2)	Écart (1) - (2)
Loi de financement de la sécurité sociale 2002 initiale	316,5	311,99	+ 5,5
Loi de financement de la sécurité sociale 2002 révisée	315,2	315,7	- 0,5
Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003	327,5	329,7	- 2,2

Sur la base des objectifs de dépenses, notamment de maladie, et des prévisions de croissance de la masse salariale retenus pour 2003, les recettes prévues par le présent projet devraient être inférieures aux dépenses des régimes obligatoires de base de plus de 20.000 cotisants de l'ordre de 2,2 milliards d'euros.

Cette première évaluation doit encore tenir compte de deux corrections dues au mécanisme de calcul. D'une part, il convient d'ajouter les dépenses des régimes de moins de 20.000 cotisants actifs ou retraités, soit, sur la base du montant prévu en 2001, un montant de l'ordre de 450 millions d'euros.

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. Pour la première fois, l'administration a pu communiquer à votre Rapporteur des éléments, à la fois rétrospectifs et prévisionnels, sur les dépenses en capital du régime général et des principaux régimes spéciaux, reprenant les éléments inscrits dans les conventions d'objectifs et de gestion. Pour 2003, les dépenses devraient s'élever environ à 525 millions d'euros, dont 40 % pour la CNAF, et 30 % pour la CNAMTS.

Sous ces différentes réserves, le déficit global de la sécurité sociale s'élèverait sans doute environ à un montant compris entre 3 et 3,5 milliards d'euros pour 2003.

Globalement, en limitant l'analyse au seul régime général, l'année 2003 devrait se conclure, sur la base des hypothèses retenues par le présent projet, par un déficit de 3,94 milliards d'euros, après un premier déficit en 2002 de 3,27 milliards d'euros. En conséquence, le total cumulé s'élèverait à 7,2 milliards d'euros.

Faute des mesures nécessaires qui auraient permis, dans les années récentes, de réguler aujourd'hui le rythme de croissance des dépenses, en particulier de santé, les modestes excédents de 2000 (690 millions d'euros), puis de 2001 (1,15 milliard d'euros), se sont évanouis dès le premier ralentissement de la croissance économique et de la masse salariale.

CHAPITRE II : UNE PREMIERE ETAPE OPPORTUNE VERS LA CLARIFICATION DU FINANCEMENT

Depuis la création des lois des financements, se pose la question récurrente du contenu des lois de financement, en particulier compte tenu de l'apparition de nouveaux mécanismes de protection sociale qui ne peuvent, par leur construction, correspondre aux critères originels déterminant le champ des lois de financement. De même, la Cour des comptes s'interroge régulièrement sur les incidences des conventions comptables retenues.

I.- LA PRÉSENTATION DES COMPTES EST INTIMEMENT LIEE AUX CONVENTIONS COMPTABLES ET AUX PROCEDURES ADMINISTRATIVES

Les comptes du projet de loi de financement dépendent de manière très sensible des modalités de calcul et de l'organisation des circuits de versement effectivement retenus.

En particulier, la construction de la procédure de prise en charge par l'État des exonérations de charges peut avoir une incidence importante. Ainsi, la Cour des comptes, dans son rapport de septembre 2001 sur la sécurité sociale, avait constaté que le traitement comptable en loi de financement variait suivant que les exonérations étaient prises en charge par le FOREC, ou demeuraient financées directement par l'État.

Ces difficultés se creuseront, à l'avenir, avec le retour à une prise en charge directe, par exemple dans le cadre de la création des nouveaux contrats emplois-jeunes, dont le principe a été adopté par le Parlement en juillet dernier, sous la forme d'un remboursement *a posteriori* des charges sociales aux entreprises, sans modifier les recettes de la sécurité sociale.

Il en va de même pour les exonérations enregistrées 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 en grande partie substitué au financement budgétaire par l'État, ses recettes sont comptabilisées dans le projet de loi de financement en impôts et taxes affectées, ou en contributions publiques pour la subvention budgétaire au FOREC, le cas échéant. Ce dispositif conduit en apparence à maintenir les cotisations effectives, plutôt qu'à relever le montant des contributions publiques.

II.- LA CLARIFICATION NE PEUT S'OPERER QU'À PERIMETRE CONSTANT

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

Comme chaque année depuis trois ans, le présent projet pose 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° et 3° 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 ». Ces définitions sont imparfaites.

La première lacune est celle de l'exclusion de la CADES et de la contribution pour la dette sociale (CRDS). L'incohérence de cette exclusion imposée 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 FSV et du FOREC. En effet, l'article L.O. 111-4 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.

Les arguments qui militent pour l'intégration de la CADES sont connus. Ils ont été développés à plusieurs reprises par les rapports pour avis successifs de la commission des Finances. Il n'est cependant sans doute pas inutile d'y revenir, car votre Rapporteur ne voit toujours pas, en l'occurrence, de justification irréfutable à l'exclusion de la CADES. Celle-ci concourt bien au financement de la sécurité sociale, contrairement à ce qui peut être parfois dit :

– *a posteriori*, elle rembourse la dette contractée initialement par les organismes sociaux, ce qui correspond à une forme de ressource différée. D'ailleurs, le FRR est 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;

– le présent projet prévoit que la CADES va être appelée à financer, à hauteur de 50 %, la dette de l'État envers l'ACOSS résultant du déficit de financement du FOREC au titre de son lancement en 2000 ;

– l'exclusion de la CRDS, unique ressource de la CADES, est également difficilement compréhensible, puisqu'il s'agit d'une imposition de toute nature, dont le régime, -assiette et modalités de recouvrement- est très proche de celui de la CSG qui, elle, est naturellement incluse dans le périmètre.

Cette délimitation restrictive du périmètre des lois de financement pose des problèmes récurrents, en imposant que les mesures concernant spécifiquement ou uniquement la CADES ou la CRDS se trouvent dans la plupart des types de lois, - ordinaires ou de finances-, à l'exception des lois de financement, sauf lorsque CADES ou CRDS sont appelées à concourir, comme en 2003, directement et, en principe, de manière occasionnelle, au financement des régimes sociaux obligatoires de base :

– dans le cadre de l'examen du PLFSS 2001, par précipitation ou par négligence, le Gouvernement avait proposé une mesure d'exonération de la CRDS dans le cadre du projet de loi de financement, qui, à la demande de votre commission, avait dû être transférée en article de deuxième partie du projet de loi de finances. Le Conseil constitutionnel a d'ailleurs confirmé cette correction, en annulant le dispositif identique maintenu, par ailleurs, en loi de financement;

– en 2001, le Gouvernement a respecté les contraintes organiques, et la mise à contribution de la CADES pour accélérer son versement à l'État en le concentrant sur quatre ans (c'est-à-dire jusqu'en 2005), et non plus sur sept, n'a été prévue que par le projet de loi de finances pour 2002.

Cette année, la CADES apparaît dans le présent projet, mais uniquement par incidence, ce qui ne semble guère plus satisfaisant.

B.- L'EXCLUSION DES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES 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 la couverture maladie universelle (CMU) en matière de santé, en sont donc exclus.

En particulier, les mesures relatives au financement et au décalage de l'entrée en vigueur du nouveau régime complémentaire obligatoire de retraite pour les exploitants agricoles, très attendu par ces derniers, ne peuvent être prévues que dans le cadre du projet de loi de finances pour 2003 (article 61). Cette situation est d'autant plus paradoxale que le précédent Gouvernement avait refusé d'intégrer le nouveau régime de retraite complémentaire obligatoire dans le cadre comptable et budgétaire du BAPSA, comme le proposait notre collègue Charles de Courson, Rapporteur spécial sur ce budget annexe, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2002.

En matière de complémentaire maladie, la définition du champ des lois de financement exclut la CMU complémentaire, créée ultérieurement. La CMU, qui constitue un véritable enjeu de protection sociale complémentaire, pour laquelle le Président de la République et le Premier ministre ont pris des engagements importants, 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. En pratique, le débat et les annonces de mesures nouvelles concernant la CMU ont le plus souvent lieu, de manière plus ou moins artificielle, dans le cadre de la discussion du projet de loi de financement. Mais cette solution ne paraît guère satisfaisante ni au plan intellectuel, ni au plan institutionnel.

C.— LA NÉCESSITE DE REVOIR LES REGLES ORGANIQUES

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. Mais, s'agissant des règles organiques applicables aux lois de financement, le constat dressé par le précédent Rapporteur de la commission des Finances conserve toute sa pertinence. Il est regrettable que l'occasion de cette réforme des règles budgétaires n'ait pas été saisie pour corriger des dysfonctionnements clairement identifiés.

Ladite réforme a certes amélioré l'information du Parlement sur les impositions affectées à d'autres personnes morales que l'État. En particulier, la loi organique adoptée a prévu l'énumération et l'évaluation de ces recettes dans une annexe explicative jointe au projet de loi de finances (article 51 de la loi organique du 1^{er} août 2001), a 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 a 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).

Ces avancées, pour utiles qu'elles soient, se limitent cependant au cas des seules impositions affectées, sans aborder les questions, pourtant importantes, de la rationalisation de la frontière entre loi de finances et loi de financement.

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

L'audit des finances publiques demandé en juin 2002 par le Premier ministre à MM. Philippe Nasse et François Bonnet, magistrats de la Cour des comptes, a souligné le manque de transparence et le degré de complexité difficilement acceptable des circuits de financement de la sécurité sociale.

Ceux-ci, dont la réalité est difficilement contestable, sont le fruit des strates successives décidées et mises en place par la précédente majorité, en particulier avec le FOREC. Mais il est clair que ce qui a été élaboré, année après année, par le précédent Gouvernement, ne pouvait que difficilement être simplifié dans le très court délai disponible et utile pour la préparation du présent projet. En conséquence, celui-ci n'a pu comprendre que des mesures qui, tout en allant dans le sens du règlement progressif des lourds problèmes laissés en l'état par la précédente majorité, constituent certes plutôt des symboles, mais augurent aussi de futures simplifications plus drastiques, ainsi que l'indique de manière très claire la conclusion du rapport annexé au présent projet.

Ainsi en est-il de la prise en charge par la CADES de la moitié de la dette de l'État envers le FOREC et le régime général au titre de la première année de fonctionnement de ce fonds (cf. *infra*), comme de trouver les moyens de financer les nouveaux allègements de charges. Ainsi en est-il également du relèvement significatif de la progression de l'ONDAM, plus réaliste et plus proche de ce que les dépenses maladie du régime général pourront effectivement être pour l'année 2003. Ainsi en est-il enfin de l'engagement pris de présenter systématiquement, si nécessaire, des projets rectificatifs au printemps, afin d'éviter le trop fameux « rebasage » constaté et recalculé à chaque fin d'exercice pour « blanchir » la nouvelle progression des dépenses proposée au Parlement pour l'année suivante.

Il demeure que le schéma global des financements de la sécurité sociale conserve d'importants défauts. Parmi celles-ci, la moindre n'est pas celle de l'affectation systématique de recettes fiscales à

des dépenses données, en contradiction avec les grands principes régissant les finances de l'État⁽³⁾. Cette entorse à un principe fondamental est d'autant plus contestable que le choix de la recette affectée a généralement été dicté plus par le souci de trouver une recette d'un montant approprié qu'en raison d'un éventuel lien, direct ou indirect, avec la dépense considérée.

Le présent projet tente, là encore, d'aller à rebours de cette orientation particulièrement peu lisible, suivie de manière systématique par les précédentes lois de financement. Notamment, le choix de relever la proportion du produit des droits de consommation sur le tabac affectés à la sécurité sociale témoigne du souci d'opérer un certain retour vers la branche maladie des prélèvements sur une consommation par elle-même génératrice de lourdes dépenses de santé.

Dans cette perspective, quelle solution peut-on envisager ?

En l'occurrence, les suggestions ne sont pas aussi nombreuses que les voix qui appellent à une « nécessaire simplification ». Votre Rapporteur en relèvera deux, qui présentent elles-mêmes des difficultés qui ne peuvent être toutes ignorées.

Le première aurait pour objet de fondre l'ensemble des fonds de financement dans un seul, à l'exception sans doute du Fonds de réserve, qui n'est pas un véritable fonds d'intermédiation du financement, mais un simple fonds d'épargne sans dépenses. Seraient alors visés le FSV, le FOREC⁽⁴⁾ et un certain nombre d'autres fonds existants, dotés ou non de la personnalité morale, ainsi que le compte d'emploi de la C3S. Dans cette optique, le fonds de financement unique global recevrait en recettes l'ensemble des recettes fiscales affectées, à l'exception, cela va sans dire, des cotisations directement levées au profit des régimes. La loi de financement fixerait ensuite, sur la base des prévisions de recettes, qui ne seraient plus directement affectées, la répartition de ces recettes fiscales en fonction des besoins de chaque régime, après arbitrage des priorités. Cette orientation aurait la préférence de votre Rapporteur⁽⁵⁾. En tout état de cause, il faut rappeler que la rebudgétisation intégrale du FOREC aurait pour effet de relever les prélèvements obligatoires, et les dépenses de l'État, d'environ 15 milliards d'euros pour l'année du changement de procédure.

La seconde consisterait à supprimer les fonds de financement, lorsqu'ils ne participent pas de la logique de gestion du dispositif. Le FOREC pourrait ainsi être supprimé, pour lui préférer des affectations directes aux régimes des remboursements des allègements de charge, qu'il s'agisse des taxes affectées ou de dotations budgétaires, si les taxes et le FOREC étaient complètement rebudgétisés. Toutefois, ce choix ne garantirait pas intégralement la prise en charge des

⁽³⁾ Il convient à cet égard de souligner que, dans le domaine des finances de l'État, non seulement l'affectation doit demeurer l'exception, mais encore l'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances 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 ».

⁽⁴⁾ Et toutes ses recettes fiscales affectées, dans leur exceptionnelle diversité : TGAP, contribution sociale sur les bénéficiaires, 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),

⁽⁵⁾ Il faut toutefois souligner que, à l'horizon 2006, la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances ne permettrait de traiter ce « fonds » ou ce compte unique sous une ligne budgétaire du type compte d'affectation spéciale, que pour des impositions affectées ayant un lien direct avec les dépenses. Dans le cas contraire (notamment pour la TGAP ou la CSB), il serait nécessaire soit de substituer à ces recettes fiscales d'autres taxes présentant un tel lien direct, soit de procéder de manière extrabudgétaire, avec un établissement public ayant une personnalité morale distincte de celle de l'État, comme, aujourd'hui, c'est le cas du FOREC ou du FSV.

allègements par l'État, ou par la fiscalité de l'État, à laquelle tend l'annexe au présent projet.

IV.- LES PREMIERES DECISIONS RETENUES VONT DANS LE SENS DE LA CLARIFICATION

Deux des mesures financières les plus importantes contenues dans le présent projet vont dans le sens tant attendu d'une amélioration de la transparence et de la lisibilité des comptes et des flux financiers. L'une règle en partie une dette de l'État datant maintenant de deux ans. L'autre consiste à prévoir une procédure parlementaire d'examen de la situation des comptes sociaux en cours d'année en cas de dérapage.

A.- LE TRAITEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT ENVERS L'ACOSS AU TITRE DU FOREC

La disposition du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 tendant à l'annulation de la créance des organismes de sécurité sociale sur le FOREC au titre de l'exercice 2000 a été censurée par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2001-453 du 18 décembre 2001 considérant notamment « *qu'eu égard au montant de cette créance, à la situation financière de ces régimes, ainsi qu'à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, le souci de remédier aux difficultés financières du fonds créé par l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour remettre en cause rétroactivement les résultats d'un exercice clos* » (considérant 28).

À la suite de cette décision, le Gouvernement précédent a réaffirmé son intention de ne pas honorer la créance de l'exercice 2000. Une lettre des ministres de l'économie des finances et de l'industrie et de l'emploi et de la solidarité du 21 février 2002 a, en effet, donné pour instruction aux agents comptables de l'ACOSS et des caisses nationales de passer dans leurs comptes 2001 des provisions pour le montant total de la créance non compensée en 2000.

Ces provisions ont été inscrites dans les comptes des régimes par les agents comptables pour un montant total de 2.325 millions d'euros (2.194 millions d'euros pour le régime général et de 131 millions d'euros pour la Caisse centrale de MSA) correspondant aux données comptables définitives. Les conseils d'administration des caisses ont par la suite arrêté les comptes de l'exercice 2001. On ne manquera pas de relever le caractère quelque peu surréaliste, dans un État qui se veut « de droit » de la constatation que cette affirmation n'exclut pas d'admettre qu'une créance sur ce même État puisse être considérée non seulement comme douteuse, mais même irrécouvrable à 100 %, alors qu'elle résulte d'une loi régulièrement adoptée et que l'État ne connaît aucune difficulté particulière de paiement.

Souhaitant apurer la considérable créance enregistrée en 2000 par les organismes de sécurité sociale au titre des exonérations de cotisations entrant dans le champ du FOREC, le présent projet prévoit une première mesure permettant d'annuler la moitié de la provision pour le régime général, et la totalité pour les autres régimes de salariés concernés.

B.- LA DECISION DE SOUMETTRE AU PARLEMENT DES PROJETS DE LOIS DE FINANCEMENT RECTIFICATIVES

Outre la question récurrente du périmètre des lois de financement, se pose celui de leur horizon temporel. Quelles que soient les circonstances et l'étendue des dérapages ou des redressements des comptes sociaux en cours d'année, les précédents gouvernements se sont toujours refusés, jusqu'à présent, à présenter des projets de loi de financement rectificatifs.

Le Parlement ne peut pas le faire non plus, car la Constitution prévoit que les lois de financement, comme les lois de finances, sont exclusivement d'initiative gouvernementale.

Le Conseil constitutionnel a pour sa part été amené à se prononcer sur ce sujet :

– il a censuré (décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000) une modification d'affectation de recettes sociales 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 ;

– il a 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 ⁽⁶⁾.

Le précédent Gouvernement avait alors considéré que la loi de financement pour 2002 pourrait servir de support expédient à la fois aux modifications d'affectations 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, et à l'annulation de la créance de l'ACOSS (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), -au nom du FOREC-, sur l'État, enregistrée au 31 décembre 2000, c'est-à-dire au titre de l'exercice antérieur.

Ce type de solution n'est pas le bon. En effet, il conduit le Parlement à n'être associé aux décisions et au suivi des comptes et de la gestion de la protection sociale que pour constater, à la fin de l'année, qu'il est trop tard pour réagir. Le Parlement n'est alors appelé à délibérer que pour subir les circonstances, et entériner leur traduction comptable.

C'est pourquoi l'engagement du Gouvernement à présenter systématiquement un projet rectificatif au printemps dès lors que les réalisations apparaîtraient trop fortement différer des prévisions ne peut qu'être considéré positivement, en retenant enfin la seule et bonne manière de traiter le problème. Celle-ci n'exclut cependant pas, à l'évidence, de conserver, en fin d'année, dans le cadre du projet de loi de financement pour l'année suivante, des corrections des prévisions pour l'exercice en cours, jouant de la sorte le rôle du « collectif budgétaire » d'automne pour le budget de l'État.

⁽⁶⁾ A propos de la loi de financement pour 2001 :

« Considérant (...) que le IX de l'article 16 rend applicable dès le 1er 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 déférée ;

« 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 déférée ; 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 ; (...) ».

Laisser cette page blanche sans numérotation

CHAPITRE III : LES MESURES DE RECETTES

Contrairement aux années précédentes, le présent projet ne propose pas de modifications nouvelles des circuits de financement eux-mêmes, dont l'effet serait d'accroître la complexité de schémas déjà largement illisibles. Il se limite à proposer des mesures d'une relative simplicité, consistant pour l'essentiel à modifier quelques clefs de répartition sur des produits d'impositions déjà partiellement transférées.

I.- UNE PREMIERE SIMPLIFICATION DES AFFECTATIONS DE RECETTES

Le graphique ci-contre résume, de manière synoptique, les modifications de flux prévues par le présent projet.

A.- LES RECETTES SUPPLEMENTAIRES NETTES AU PROFIT DE LA SECURITE SOCIALE EN 2003

Les recettes nouvelles, en 2003, au profit de la sécurité sociale, hormis celles découlant de la croissance spontanée des assiettes, résultent d'un transfert de recettes fiscales.

Ce transfert prendra principalement la forme de modifications, en nombre limité, de clefs de répartition d'impositions antérieurement déjà affectées aux organismes sociaux.

Encore une seule recette de l'État viendra-t-elle en 2003 financer durablement les dépenses de sécurité sociale : un nouveau relèvement de la part de la taxe sur les conventions d'assurance. La CADES, qui est exclue du champ des lois de financement, n'est appelée à contribuer que ponctuellement et de manière exceptionnelle au désendettement de l'État vis-à-vis du FOREC et des régimes sociaux.

schéma

1.– Un transfert supplémentaire de la taxe sur les conventions d'assurances

La taxe sur les conventions d'assurance est acquittée sur tous les contrats d'assurances 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'assurances contre l'incendie).

Le produit de cette taxe est progressivement attribué aux régimes sociaux, suivant une logique de pur financement, et suivant des modalités qui ont pu subir les soubresauts résultant de censures constitutionnelles.

Ainsi, le texte de la loi de finances pour 2001 prévoyait 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 pour la même année. 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.

Mais la décision du Conseil constitutionnel, annulant l'ensemble du dispositif de ristourne de CSG, ainsi que les mesures de financement qui lui étaient liées, a conduit à ne retenir au profit de la sécurité sociale,

– en l'occurrence du FOREC –, que l'affectation initiale de 14,1 %.

La loi de financement pour 2002 ⁽⁷⁾ a relevé la proportion du produit de la taxe affectée au FOREC:

– dès 2001, de 14,1 % à 24,7 % ;

– en 2002, de 24,7 % à 30,56 %.

Le présent projet traduit le relèvement à 44,07 % du prélèvement au profit de la sécurité sociale introduit par l'article 28 du projet de loi de finances pour 2003. Celui-ci prévoit la désaffectation de l'État de nouvelles ressources, dans le respect de l'ordonnance du 2 janvier 1959 relative aux lois de finances. L'article 18 de cette ordonnance dispose en effet que les affectations de recettes au sein du budget de l'État doivent ne peuvent résulter que d'une disposition de loi de finances.

2.– Le relèvement très significatif des droits sur le tabac

L'article 3 du présent projet propose de relever très sensiblement le produit des droits de consommation sur le tabac, en n'affectant que le minimum de perception par 1.000 cigarettes, unités ou kilogramme, et non le tableau des taux normaux, qui demeureront donc inchangés.

Le minimum de perception serait relevé :

– pour les cigarettes, aujourd'hui de 90 euros pour les « blondes » et de 87 euros pour les « brunes », à un niveau unique, conformément aux règles communautaires, dès le 6 janvier 2003, fixé à 106 euros. Le niveau unique est exigé par l'arrêt de la CJCE du 27 février 2002, qui a condamné la France pour manquement à ses obligations de transposition des directives relatives aux accises compte tenu que le taux réduit des droits de consommation sur les tabacs bruns avait pour effet de privilégier les producteurs nationaux ;

⁽⁷⁾ I de l'article 6 du présent projet de loi de financement.

- pour les tabacs à rouler, de 45 à 53 euros ;
- pour les cigares, de 55 à 64 euros.

Ce relèvement des planchers devrait conduire, à marge inchangée pour les fabricants et distributeurs, à une augmentation du prix minimal pour vingt cigarettes au plancher de perception de 0,32 euro pour les cigarettes blondes et de 0,38 euro pour les cigarettes brunes. Le seuil de perception pour un paquet au niveau « plancher » serait alors de 2,12 euros, brunes et blondes confondues.

Le choix de ne relever que le minimum de perception, qui ne s'applique qu'aux cigarettes de prix inférieur à la classe la plus demandée (les Marlboro), présente l'avantage d'éviter que, dans le régime actuel de prix libre, les fabricants des cigarettes d'entrée de gamme de prix ne décident de réduire très fortement leur marge pour pouvoir se trouver en deçà du prix de leurs concurrents et bénéficier de phénomènes de grande ampleur de substitution de leurs produits aux autres. Compte tenu du transfert, en cas de hausse des prix, vers les cigarettes de prix inférieur, qui réduit sensiblement l'effet de la mesure sur la consommation en nombre de cigarettes, il a été jugé préférable, pour 2003, de relever uniformément et significativement le droit minimum pour toutes les cigarettes bon marché.

À marge inchangée de la part des fabricants, le prix du paquet de 20 cigarettes le moins cher, actuellement de 3 euros, serait en conséquence relevé à 3,32 euros, soit une hausse de 10,7 %.

Dans ces conditions, la hausse du produit des droits de consommation s'élèverait à environ 1 milliard d'euros, en tenant compte de l'élasticité-prix de la demande. Celle-ci, selon l'INSEE, serait en moyenne de l'ordre de $-0,3$, ce qui signifie qu'une augmentation de 10 % du prix entraîne une diminution de la consommation en volume moyen annuel de 3 %, et donc une hausse du chiffre d'affaires TTC réduite à 7 %.

Votre Rapporteur ne peut qu'exprimer son profond accord avec le choix du mode de relèvement des droits proposé par le Gouvernement, qui, s'il est intégralement répercuté dans les prix de vente au détail par les fabricants, devrait permettre d'amplifier la double évolution recherchée depuis plusieurs années : réduire la consommation de tabac, qui a baissé de 14 % entre 1990 et 2000 ⁽⁸⁾ ; et poursuivre la hausse du produit des taxes retirées de cette consommation, qui a augmenté de 250 % en monnaie constante depuis 1991.

3.- La mise à contribution de la CADES au profit direct des régimes sociaux

Votre Rapporteur a évoqué précédemment la mise à contribution, à hauteur de 1,2 milliard d'euros, des ressources de la CADES, pour annuler la moitié de la créance sur l'État du FOREC et des régimes sociaux, prévue par l'article 5 du présent projet. Ce prélèvement sur la CADES s'ajoute à celui originellement prévu

⁽⁸⁾ La proportion de fumeurs hommes de plus de 18 ans est passée de 38,2 % à 31,3 % entre 1992 et 1999, et pour les femmes, de 28,4 % à 26,2 %. En revanche, la proportion des jeunes fumeurs, âgés de 18 à 34 ans, demeure trop élevée, puisqu'elle n'a diminué que de 46,8 % en 1992 à 38,2 % en 1999.

au profit direct de l'État au titre du remboursement de la dette que celui-ci avait accepté de prendre à sa charge, et dont le remboursement avait été accéléré par la loi de financement pour 2002. Le versement à l'État a ainsi été porté de 1,85 milliard d'euros à 3 milliards d'euros, pour les quatre années 2002 à 2005.

Le présent projet dispose, pour sa part, que, en 2003, la CADES versera un total de 1.282 millions d'euros, réparti entre :

– 1.097 millions d'euros à l'ACOSS au titre du régime général (474 millions d'euros pour la CNAMTS au titre de la maladie et 90 au titre des accidents du travail, 204 millions d'euros au profit de la CNAF et 329 millions d'euros au profit de la CNAVTS) ;

– 171 millions d'euros à la caisse centrale de MSA ;

– 10,5 millions d'euros à la caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires ;

– 2,1 millions d'euros à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines ;

– ainsi que 1,8 millions d'euros à l'établissement national des invalides de la marine.

Le compte de résultat prévisionnel résumé de la CADES pour 2002 s'établirait comme suit :

COMPTES DE RESULTAT SIMPLIFIE DE LA CADES EN 2001 ET 2002

(en millions d'euros)

	2001	2002
PRODUIT NET DE LA CRDS	4.599	4592
PRODUITS DE LA VENTE D'IMMEUBLES	4	60
FRAIS FINANCIERS NETS ET AUTRES CHARGES	- 1.583	- 1500
REMBOURSEMENT A L'ETAT	- 1.852	- 3000
RESULTAT	1.168	152

SOURCE : ANNEXE F DU PRESENT PROJET

À la fin 2001, le passif du bilan de la CADES comportait un endettement brut de 33,6 milliards d'euros, contre 34,4 milliards d'euros en 2000. L'amortissement annuel s'est donc élevé l'an passé à 1,2 milliard d'euros.

La prise en charge d'une partie de la dette de l'État envers les régimes obligatoires de base se traduira en 2003 par un ralentissement, pour l'année, de l'amortissement de la dette. Mais, jusqu'à présent, celui-ci a pu être plus dynamique que prévu, grâce à la forte croissance de la masse salariale et donc du produit de la CRDS, sensiblement plus rapide que la croissance du PIB. Selon les informations transmises à votre Rapporteur, dans les conditions actuelles de taux d'intérêt et de croissance du rendement de la CRDS (d'au moins 3,5 % en moyenne par an), le programme de remboursement de la dette pourrait être achevé avec environ 18 mois d'avance sur le terme normalement prévu du 31 décembre 2013. Cette avance correspond, à la valeur actuelle en euros d'une année et demi de produit de la CRDS, soit environ à 6,8 milliards d'euros.

Ainsi, même en tenant compte de l'actualisation des montants, nécessaire puisque l'avancée dans la réalisation de l'amortissement n'apparaîtrait qu'à la fin du programme de remboursement, le montant retenu par le présent projet pour régler la moitié de la dette de l'État envers le régime général et la totalité envers les régimes spéciaux ne devrait pas, toutes choses égales par ailleurs, empêcher la conclusion de la mission de la Caisse à la date prévue, soit janvier 2014. Après ce prélèvement de près de 1,3 milliard d'euros, il est même loisible de penser que certains pourraient estimer que l'avance prévisionnelle de réalisation du programme d'amortissement permettrait, l'an prochain, de régler la seconde moitié de la dette de l'État.

4.- L'affectation directe au budget de l'État de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat

L'article 15 du projet de loi de finances a prévu l'affectation directe au budget de la taxe d'aide au commerce et à l'artisanat, jusqu'à présent recouvrée et conservée par l'ORGANIC. Le produit de cette imposition allait, d'une part, au régime de retraites des indépendants commerçants et artisans (ORGANIC et CANCAVA), et faisait l'objet d'arrêtés d'affectation annuels au profit du FISAC (Fonds d'intervention et de sauvegarde pour l'artisanat et le commerce). Le solde, était, à intervalle régulier, affecté au budget général par des prélèvements opérés en collectif de fin d'année.

L'affectation directe au budget général correspond à un transfert théorique, pour l'année, de 223 millions d'euros en 2003, auxquels il convient d'ajouter l'affectation des réserves de 154 millions d'euros. Le transfert réel des régimes sociaux vers l'État est légèrement moindre, puisque les dépenses de solidarité, notamment l'indemnité d'aide au départ en retraite des commerçants et artisans, sera financée directement par le budget de l'État, pour un coût d'environ 43 millions d'euros. Le transfert net au profit de l'État du produit initialement affecté à l'ORGANIC représente donc une diminution de ressources pour les régimes sociaux de 334 millions d'euros.

B.- LES MODIFICATIONS D'AFFECTION OU DE REPARTITION 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. Les autres constituent des prélèvements en compensation de charges sur les branches excédentaires. Le FRR ne bénéficiera, en revanche, d'aucun financement nouveau en 2003 au-delà de ceux déjà prévus par les textes.

1.- Les changements d'affectation liés au FOREC

Le financement du FOREC, y compris dans son nouveau périmètre d'action, exige un réarrangement supplémentaire de ses recettes, qui toutes sont des recettes de fiscalité affectées.

Il n'est pas prévu de revenir sur l'affectation simplifiée de l'ensemble du produit des droits de consommation sur les alcools au FOREC.

AFFECTATIONS SUCCESSIVES DU DROIT DE CONSOMMATION SUR LES ALCOOLS
(art. 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	LFSS 2002 et PLFSS 2003
Régimes maladie (y compris la CNAMTS)	40	40	–	–	–
CNAMTS seule	–	5	45	45	–
FSV	60	55	8	–	–
FOREC	–	–	47	55	100 %

En revanche, la répartition du produit des droits de consommation sur les tabacs, bien connus des parlementaires auteurs d'amendements fiscaux, serait modifiée à l'occasion du relèvement de son taux prévu par l'article 3 du présent projet.

Ce relèvement conduirait à un surplus de recettes globales d'environ un milliard d'euros, à consommation inchangée, c'est-à-dire en faisant abstraction de l'élasticité-prix négative de la consommation de tabacs. Ledit milliard serait lui-même affecté pour 70 % à la CNAMTS, et pour 30 % au FOREC. En revanche, l'enveloppe prévue pour le fonds amiante (FCAATA) serait maintenu inchangé.

Les taux de répartition traduiraient la ventilation de ces recettes supplémentaires. Notamment, l'importance de la croissance du produit permettrait de relever le montant affecté au FOREC, tout en en réduisant la proportion du total des droits.

AFFECTATIONS SUCCESSIVES DES DROITS DE CONSOMMATIONS SUR LES TABACS

(en %)

Bénéficiaires	LF 1997	LF 2000	LFSS 2001	LFSS 2002	PLFSS 2003
CNAMTS seule	6,39	6,39 + 7,58 du solde soit 13,48	2,6	Solde : 8,84	15,20
FOREC		85,5 du solde, soit 80,0	97	90,77	84,45
Fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante		0,43 du solde, soit 0,4	0,39	0,39	0,35
État	Solde, soit 93,61	Solde, soit 6,12	–	–	–

2.– L'accélération du transfert à la branche Famille de la majoration de pension pour enfant, permettant d'équilibrer le FSV

Après la consommation complète des excédents structurels du FSV, ses réserves auront également été épuisées à la fin de l'année 2002, par un déficit considérable, de 1,4 milliard d'euros. En conséquence, les recettes du fonds pour les années ultérieures devront au moins équilibrer ses dépenses, sauf à l'autoriser à emprunter.

C'est pourquoi le FSV bénéficiera d'une nouvelle étape de financement par la CNAF ⁽⁹⁾ de la majoration de pension pour enfant, dont le taux de prise en charge, passé en 2002 de 15 % à 30 %, serait porté en 2003 à 60 %. Cette croissance correspond à un doublement du rythme du transfert, qui pourrait être achevé plus rapidement que l'échéance initialement arrêtée en 2007. Toutes choses égales par ailleurs, le coût pour la CNAF de ce transfert supplémentaire au FSV serait de 945 millions d'euros en 2003, soit approximativement le double du supplément de transfert prévu en 2002 (451 millions d'euros).

3.- Les contributions de la branche Accidents du travail

La branche Accidents du travail, excédentaire, est mise à contribution pour un transfert de 330 millions d'euros en 2003 ⁽¹⁰⁾. Ce versement au profit de la branche Maladie correspond au remboursement forfaitaire de la sous-déclaration des accidents du travail, doublant le transfert opéré à titre provisionnel, à hauteur de 152 millions d'euros en 2002.

4.- Le changement du mode de calcul de la compensation démographique entre le régime général et les régimes spéciaux

De nature réglementaire, le changement de mode de comptabilisation des paramètres démographiques pris en compte dans le calcul de la compensation ⁽¹¹⁾ entre la branche vieillesse du régime général et celles des régimes spéciaux, conduira en 2003 à un supplément de transfert :

– au détriment de la CNAVTS, et donc du FRR affectataire de ses excédents, pour un montant de 830 millions d'euros ;

– au profit d'autres régimes et notamment de la CNRACL et du régime des fonctionnaires et ouvriers de l'État. Celui-ci bénéficiera, à lui seul, d'une amélioration du bilan de sa compensation de 270 millions d'euros.

5.- Le prélèvement sur le produit de la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés au profit du BAPSA

L'affectation du produit de la C3S (contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés) n'est pas modifiée par le présent projet. En revanche, le projet de budget pour 2003 prévoit, pour la cinquième année consécutive, une affectation au profit du BAPSA. Ce prélèvement sur le produit de la C3S, prévu par l'article 21 du projet de loi de finances pour 2003, s'élèverait en 2003 à 650 millions d'euros, et se situe sur la borne haute des années précédentes, puisqu'il fait suite à des

⁽⁹⁾ Article 41 du présent projet de loi

⁽¹⁰⁾ Article 37 du présent projet de loi.

⁽¹¹⁾ Il est prévu de prendre en compte les effectifs de chômeurs pour lesquels le FSV verse une cotisation au régime général et au régime des salariés agricoles, augmentant les effectifs pris en compte pour ces régimes.

prélèvements de 520 millions d'euros en 2002, 567,4 millions d'euros en 2001 et 152,4 millions d'euros en 2000.

Ce nouveau prélèvement, d'un ordre de grandeur proche de celui de l'an passé, mais très supérieur aux exercices antérieurs à 2002, ne financera plus de mesures nouvelles en faveur des exploitants disposant de retraites particulièrement modestes.

Le précédent rapport pour avis de la Commission des finances estimait, en 2001, que, sous couvert d'un transfert interne aux régimes de sécurité sociale, du FSV et du FRR vers le BAPSA, le relèvement du prélèvement sur la C3S au profit de ce budget annexe permettait de réduire à due concurrence le montant de la subvention budgétaire. Cette affirmation est maintenant dépourvue de fondement, puisque le projet de budget pour 2003 prévoit lui-même une subvention d'équilibre du budget général de 522,7 millions d'euros, sensiblement supérieure à celle inscrite l'an passé, et elle-même déjà considérablement relevée par la loi de finances rectificative pour 2002. Le niveau du prélèvement sur la C3S semblant maintenant appelé à durer, il n'y a donc plus lieu de considérer que le prélèvement sur cette imposition constitue une forme de perte de recettes sociales au bénéfice de l'État.

II.- LE FINANCEMENT DES ALLEGEMENTS DE CHARGES SOCIALES

Le FOREC, créé par l'article 5 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, constitue, depuis sa création, un volet essentiel des lois de financement, en raison des questions liées à son financement, à son équilibre et à son statut.

A.- L'EVOLUTION PREVISIBLE DES DEPENSES

Le financement du FOREC a été initialement fixé par l'article précité, puis modifié chaque année. Pour 2003, son équilibre est fixé par l'article 3 du présent projet.

Ce financement fait 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 ⁽¹²⁾, et que le déséquilibre constitue, dans les comptes de l'ACOSS, puis de l'établissement public FOREC, une fois créé, une créance sur l'État. Il faut par ailleurs rappeler que le FOREC n'est pas autorisé à emprunter, et ne peut redistribuer que les recettes qui lui ont effectivement été versées.

Ce financement a été d'autant plus sujet à critiques que le rythme des dépenses s'est régulièrement avéré plus rapide que prévu, donnant lieu à un décalage important entre dépenses et recettes, soumises à des dynamiques différentes, et exigeant systématiquement un supplément de ressources en fin d'année ou au titre de l'année suivante.

⁽¹²⁾ Mais une autre loi ultérieure peut parfaitement, d'un strict point de vue juridique, ignorer cette contrainte.

Le présent projet s'efforce, mieux que les précédents, de répondre à ces critiques, d'une part, au titre de 2000 et, d'autre part, pour 2003, le fonds apparaissant équilibré en 2002.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU FOREC PRÉVUES ET CONSTATÉES

(en milliards d'euros)

	Premières estimations de régime de croisière	2000 dépenses prévues	2000 Dépenses constatées	2001 Dépenses prévues	2001 Dépenses estimées	2002 Dépenses révisées	2003 Dépenses prévues
Total	16	10,2	11,037	12,9	14,5	15,6	16,6

Source : annexes f des projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2000, 2001, 2002 et 2003.

B.- LE FOREC EST EQUILIBRE EN 2002

Compte tenu des recettes affectées supplémentaires, prévues en 2002 (prélèvement sur les assurances sur les véhicules terrestres à moteur, et taxe sur les contributions des employeurs au bénéfice des salariés pour le financement des prestations sociales de prévoyance), le FOREC devrait s'avérer enfin équilibré, pour la première fois, cette année.

En conséquence, les prévisions révisées de recettes et de dépenses, prises en compte dans les révisions des agrégats de recettes et d'objectifs de dépenses pour 2002 n'ont pas été corrigées par rapport à celles prévues par le compte tendanciel du rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2002.

ÉQUILIBRE DU FOREC EN 2002

(en milliards d'euros)

	Prévisions LFSS 2002 initiale	Compte tendanciel LFSS 2002 (commission des comptes sept. 2002)	LFSS 2002 : Révisions prévues en PLFSS 2003
Total des recettes	15.550	15.670	15670
droits de consommation sur le tabac	7.664	7.815	7815
CSB	900	870	870
TGAP	500	656	656
Droits de consommation sur les alcools	2.687	2.615	2615
taxe sur les conventions d'assurance	1.400	1.448	1448
taxe sur les véhicules de sociétés	720	750	750
Prélèvement VTМ	900	950	950
Taxe de prévoyance	438	566	566
Total des dépenses	15.550	15.560	15560
Résultat	-	+ 110	+ 110

Source : annexes f du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 et 2003

C.- L'EQUILIBRE PREVU POUR 2003

1.- Les dépenses

Les dépenses pour 2003 traduiront plusieurs mécanismes et décisions déjà prises :

– la diminution progressive des allègements dits « de Robien », lesquels ne font plus l'objet de conventionnements depuis l'entrée en vigueur de la loi dite « Aubry I » ;

– l'exonération, en voie de diminution, des cotisations d'allocations familiales en faveur de certains régimes spéciaux, pris en charge par le FOREC depuis 2001, et qui ne peuvent se cumuler avec les allègements prévus par la loi dite « Aubry II » ;

– la fusion, à compter du 1^{er} juillet 2003, des ristournes sur les bas salaires jusqu'à 1,3 fois le salaire minimum de croissance (SMIC) et des allègements liés au passage aux 35 heures dits « Aubry II », accompagnée de la diminution des charges consécutive à la suppression de la partie forfaitaire des aides de l'État ;

– inversement, la prise en charge par le FOREC, en 2003, des nouveaux allègements de charge prévus par la loi relative au temps de travail, aux salaires et au développement de l'emploi, actuellement en cours de discussion parlementaire.

Dans un premier temps, le projet adopté en premier lecture par l'Assemblée nationale fusionne progressivement en un allègement unique les deux mesures générales que sont la réduction dégressive sur les bas salaires et l'allègement 35 heures, en un nouvel allègement, déconnecté de la durée légale du travail. Actuellement, la réduction dégressive permet une prise en charge de 18,2 % du coût du travail au niveau du SMIC et s'annule pour les rémunérations supérieures ou égales à ce SMIC majoré de 30 %. L'allègement 35 heures permet, quant à lui, une prise en charge de 26 % du coût du travail au niveau de la garantie mensuelle de rémunération que perçoit un salarié dont la durée du travail a été réduite au 1^{er} janvier 2000 et devient constant pour les rémunérations supérieures ou égales à cette garantie majorée de 70 %.

À terme, le nouvel allègement permettrait une prise en charge de 26 % du coût du travail au niveau du SMIC et serait ensuite dégressif pour s'annuler à un niveau de salaire égal au SMIC majoré de 70 %. Le dispositif monterait en charge progressivement à compter du 1^{er} juillet 2003. Pour les entreprises organisées sur une base de durée du travail supérieure à 35 heures, le niveau maximal d'exonération, atteint au niveau du SMIC, serait égal à 20,8 % du coût du travail au 1^{er} juillet 2003, puis à 23,4 % au 1^{er} juillet 2004 et à 26 % au 1^{er} juillet 2005. Aux mêmes dates, la limite des salaires y ouvrant droit passerait de 130 % à 150 % du SMIC, puis de 150 % à 160 % du SMIC et, enfin, à 170 % du SMIC.

Le régime définitif s'appliquerait dès le 1^{er} juillet 2003 aux entreprises qui, au 30 juin 2003, ont réduit leur durée collective de travail au plus à 35 heures par semaine, en application des articles 19 ou 20 de la loi du 19 janvier 2000 relative à la réduction du temps de travail, et qui bénéficient, à ce titre, de l'allègement 35 heures. En ce cas, le taux maximal d'exonération de 26 % serait obtenu pour un salaire égal à la garantie mensuelle de ressources de niveau 2 et le nouvel allègement s'annulerait pour cette garantie majorée de 70 %.

2.- Les recettes

Les recettes du FOREC en 2003 augmenteront de 960 millions d'euros de mesures nouvelles, et de 890 millions d'euros par rapport aux prévisions révisées pour 2002.

ÉQUILIBRE DU FOREC EN 2003

(en milliards d'euros)

	Compte tendanciel 2003 (commission des comptes sept. 2002)	Modifications prévues en PLFSS 2003	Total PLFSS 2003
Total des recettes	15.600	+ 960	16.560
<i>droits de consommation sur le tabac</i>	7.815 (*)	+ 300	8.115
<i>CSB</i>	870 (*)		870
<i>TGAP</i>	529		529
<i>Droits de consommation sur les alcools</i>	2.647		2.647
<i>taxe sur les conventions d'assurance</i>	1.492	+ 660	2.152
<i>taxe sur les véhicules de sociétés</i>	780		780
<i>Contribution prévoyance ex-FSV</i>	500		500
<i>Contribution additionnelle ex-CNAM de 15 % sur les conventions d'assurance automobiles</i>	967		967
Total des dépenses	16.560	–	16.560
<i>Ristourne dégressive jusqu'à 1,3 SMIC (jusqu'au 1^{er} juillet 2003)</i>	Nc		2.022
<i>Aides à la réduction du temps de travail (dits « Aubry 2 ») jusqu'au 1^{er} juillet 2003</i>	Nc		5.017
<i>Allègement supplémentaire jusqu'à 1,8 SMIC (dit « Aubry 2 »)</i>	Nc		2.008
<i>ARTT de Robien</i>	Nc		426
<i>Allègement unique (à partir du 1^{er} juillet 2003)</i>	Nc		7.087
Résultat	– 960	– 960	0

(*) reprise inchangée des prévisions de réalisations pour 2002

Source : annexe f du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003

Votre Rapporteur soulignera que la TGAP connaîtrait un retrait sensible par rapport à 2002, avec une diminution prévue de 127 millions d'euros, soit – 19,4 % de son produit de 2002. Cette diminution résulterait de la décroissance du rendement attendu de la taxe sur les déchets, sur les émissions polluantes, sur les granulats, les lessives et les antiparasitaires.

PREVISIONS DE RECETTES DE LA TGAP

(en millions d'euros)

	Constatation 2001	Révisions 2002	Prévisions 2003
Total déchets	273	358	292
Bruit	11	13	12
Émissions polluantes dans l'atmosphère	29	50	22
Huiles	28	29	27
Préparations pour lessives	91	99	86
Grains minéraux naturels	30	38	30
Produits antiparasitaires	39	45	36
Installations classées	21	24	24
Total	523	656	529

Source : Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Par ailleurs, il convient de souligner que la TGAP pose quelques difficultés d'application pour deux des trois composantes créées par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 :

– pour la composante « matériaux d'extraction », il est difficile de s'assurer que les grains minéraux des chargements non déclarés à raison de leur taille, dépassent effectivement le critère d'exonération de la taxe, soit 125 millimètres par grain, pris dans sa plus grande dimension ;

– pour la composante « produits antiparasitaires à usage agricole et assimilés » les difficultés résultent de ce que la définition de l'assiette prévoit qu'un produit antiparasitaire doit contenir des substances classées dangereuses selon les critères définis par les arrêtés pris en application de l'article R. 231-51 du code du travail. Ce critère signifie concrètement que la substance active du produit doit elle-même être classée dangereuse au regard de la directive 67/548/CEE de la Commission. Mais celle-ci a connu à ce jour 28 adaptations et aucune édition consolidée n'est disponible. En conséquence, en l'absence de base de données synthétisant de manière fiable et exploitable les règles fixées par cette directive et ses adaptations successives, les professionnels et les services douaniers éprouvent de grandes difficultés pour appliquer correctement la loi. Le dispositif ainsi mis en œuvre manque donc singulièrement de transparence.

Inversement, s'agissant de la CSB, il paraît loisible de s'interroger sur la pertinence des prévisions de son produit, strictement consolidé à son niveau de 2002, malgré la réduction de la croissance de l'activité économique et des résultats des entreprises attendus en 2002.

III.– LES MODIFICATIONS PONCTUELLES DU PROJET EN MATIERE DE RECETTES

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

A.– LA FIXATION DU TAUX K

Comme les années précédentes, mais cette fois à l'intérieur de la partie recettes du présent projet, et non de sa partie maladie, – ce qui paraît effectivement plus rationnel –, l'article 7 prévoit de fixer la valeur du taux K, nécessaire au calcul de la contribution due au titre de la clause de sauvegarde prévu par l'article L.138-10 du code de la sécurité sociale.

Le taux K correspond au niveau de croissance du chiffre d'affaires hors taxe réalisé en France par les entreprises exploitant des médicaments remboursables n'ayant pas passé de convention avec le Comité économique, niveau à partir duquel

elles deviennent redevables d'une contribution. Le choix a été effectué, pour 2003 comme pour 2002 et 2001, de retenir une valeur du taux K déconnectée de la progression de l'ONDAM.

Le taux est fixé en 2003 au niveau assurant le même montant de contribution qu'en 2002, soit 4 %, contre 3 % en 2002. Il faut toutefois noter que le niveau de la contribution est devenu très faible : en 2001, au titre de 2000, il n'a atteint que 42.000 euros. En 2002, ce niveau devrait se relever à hauteur de près de 500.000 euros, et sans doute un volume proche en 2003. La faiblesse du montant découlant de la diminution marquée du nombre d'entreprises n'ayant pas conclu de convention, témoigne toutefois précisément de l'efficacité du dispositif dans l'incitation des laboratoires à se conventionner.

B.- LA CONSOLIDATION LEGISLATIVE DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE PHARMACEUTIQUE

La taxe sur la publicité pharmaceutique a donné lieu à de nombreux contentieux portant sur son assiette. Celle-ci n'est actuellement définie principalement, dans son détail, que par des textes réglementaires. Pour sa part, le texte législatif (article L. 245-1 du code de la sécurité sociale) se borne à mentionner les charges comptabilisées durant le dernier exercice clos au titre des frais de prospection et d'information des praticiens.

L'article 8 du présent projet, relevant la détermination précise de l'assiette au niveau de la loi conformément aux prescriptions constitutionnelles en matière fiscale, n'a retenu des articles R. 245-1 et R. 245-3 du même code que les éléments correspondant de manière irréfutable à des dépenses de promotion. Seraient ainsi exclus, par rapport à aujourd'hui, les frais de congrès et des manifestations de même nature, les frais d'échantillonnage, ainsi que les frais afférents aux informations adressées au domicile ou au cabinet des praticiens, sauf à ce que ces dépenses entrent dans les catégories plus larges prévues par le présent projet.

Selon l'exposé des motifs, cette précision réduirait d'environ un quart l'assiette de la contribution et, *mutatis mutandis*, son produit.

Pour stabiliser le niveau du prélèvement global sur la publicité pharmaceutique au montant attendu en 2002, avec une légère augmentation, soit une prévision de 246 millions d'euros en 2003 contre 233,8 millions d'euros en 2002, il est proposé d'opérer une compensation forfaitaire, au niveau macroéconomique, d'environ un quart sur chacun des différents paramètres de l'impôt, avec l'adaptation de :

– l'abattement forfaitaire, réduit de 460.000 euros à 345.000 euros ;

– l'abattement de 40 % du chiffre d'affaires hors taxe sur les médicaments génériques et sur les médicaments orphelins, adopté l'an passé, ramené à 30 %, En revanche, l'abattement proportionnel de 3 % sur l'assiette prise en compte serait maintenu ;

– les quatre seuils du barème, défini en fonction du rapport « R » entre l'assiette calculée après abattements, et le chiffre d'affaires hors taxes, diminués de 25 % chacun.

Par ailleurs, et sans lien avec le changement d'assiette, il est une nouvelle fois proposé de relever les taux du barème, de manière différenciée entre les quatre tranches. Le barème proposé apparaît ainsi globalement moins progressif, mais étalé sur une plage de taux plus élevée, en relevant le premier taux de 4 points, les deuxième et troisième de 2 points, et le dernier d'un point.

Ce choix prolonge ceux des années précédentes, qui avaient successivement consisté, à substituer en 1999, au taux originel unique de 9 %, un barème à quatre taux allant de 9,5 % à 21 %, puis, en 2002, à accentuer la progressivité du barème jusqu'à 31 % sans modifier le premier taux.

Même s'il y a lieu de s'interroger sur l'instabilité juridique résultant de la fréquence des changements des taux du barème, on peut estimer que la progression de la taxation des dépenses de publicité constitue un mal nécessaire, du moins pour autant qu'elle soit suffisamment dissuasive pour réduire ces dépenses. En effet, celles-ci s'imputent *in fine* sur les prix et accroissent les charges de l'assurance maladie, laquelle doit rompre avec une tendance à la dérive de ses dépenses, devenue trop structurelle. Il demeure que la soumission à une taxe élevée n'a de sens que si son taux est suffisamment élevé dans les tranches les plus élevées pour dissuader les exploitants d'entrer dans celles-ci.

COMPARAISON DES BAREMES, ACTUEL ET PROPOSE, DE LA TAXE SUR LA PUBLICITE

REGIME ACTUEL			ARTICLE 6 DU PLFSS 2003		
PART DES DEPENSES DE PUBLICITE DANS LE CHIFFRE D'AFFAIRES	TAUX	MONTANT CONSTATE EN 2001 (EN MILLIONS D'EUROS)	PART DES DEPENSES DE PUBLICITE DANS LE CHIFFRE D'AFFAIRES	TAUX	ÉCART DE TAUX
<10 %	9,5 %	151,1	<7,5 %	13,5 %	+ 4 %
DE 10 % INCLUS A 12 %	17 %	27,4	DE 7,5 % INCLUS A 9 %	19 %	+ 2 %
DE 12 % INCLUS A 14 %	25 %	14,2	DE 9 % INCLUS A 10,5 %	27 %	+ 2 %
SUPERIEUR OU EGAL A 14 %	31 %	20	SUPERIEUR OU EGAL A 10,5 %	32 %	+ 1 %

Source : Ministère de la Santé, de la famille et des handicapés

CHAPITRE IV : LES MESURES DE TRESORERIE ET DE RECOUVREMENT

Le projet de loi prévoit, dans son titre V, deux articles relatifs à la trésorerie et au recouvrement des recettes de la sécurité sociale. Le premier est obligatoire, puisqu'il s'agit de déterminer les plafonds d'emprunt des régimes sociaux, conformément aux exigences de la loi organique. Le second comprend un ensemble de mesures de modernisation du recouvrement de diverses taxes collectées par l'ACOSS.

I.- DES PLAFONDS DE BESOINS DE TRESORERIE QUI TRADUISENT LES CONSEQUENCES DU CREUSEMENT DU DEFICIT

L'article 48 du présent projet propose de confirmer les plafonds des besoins de trésorerie de quatre (exploitants agricoles, régime des collectivités locales, 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).

Seul le plafond du régime général est relevé. En pratique, il est multiplié par près de 3.

Pour certains des régimes, qui conservent un plafond sensiblement supérieur à leurs besoins prévisibles, notamment la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM) et le Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE), votre Rapporteur rappellera qu'un plafond systématiquement trop élevé conduit en réalité à retirer une grande partie de sa portée à l'autorisation parlementaire, qui constitue pourtant, en l'espèce, l'une des seules dispositions financière réellement normatives des lois de financement.

Mais, pour des raisons de confort de gestion administrative, le Gouvernement a jusqu'à présent toujours fait en sorte que les propositions d'adaptation des plafonds aux besoins prévisionnels soient retirées dans le cours de la discussion parlementaire. Il serait pourtant souhaitable que, dans la mesure où le Gouvernement souhaite associer plus pleinement le Parlement à la gestion financière infra-annuelle de la sécurité sociale, qu'il soit enfin fait droit aux demandes légitimes de mise en cohérence des plafonds et des besoins, en rapprochant le plafond proposé et les prévisions de profil de trésorerie, du moins si celles-ci méritent que leur soit accordé un quelconque crédit. En cas de dépassement, 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, qui pourrait être le collectif social de printemps, en cas de nécessité.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DE TRÉSORERIE

(en milliards d'euros)

	1999		2000	2001	2002	2003
	LFSS	Révision par décret	LFSS	LFSS	LFSS	PLFSS
Régime général	3,659	4,421	4,421	n.m.	4,42	12,5
Régime des exploitants agricoles	1,601	n.m.	1,906	n.m.	2,21	n.m.
CNRACL (1)	0,381	n.m.	0,381	n.m.	0,5	n.m.
CANSSM	0,351	n.m.	0,351	n.m.	0,350	n.m.
FSPOEIE	0,076	n.m.	n.m.	n.m.	0,080	n.m.

(1) Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales

n.m. : non modifié

Le relèvement très marqué du plafond d'emprunt de trésorerie à court terme du régime général traduit la dégradation prévisible de l'équilibre de celui-ci. Cette dégradation résulte du cumul du déficit, estimé pour 2002 et prévu pour 2003, soit un total de l'ordre de 7,2 milliards d'euros.

En pratique, le profil prévisionnel de trésorerie annexé au présent projet correspond à un déficit sur les cinq sixièmes de l'année, qui apparaîtra au début de l'exercice, se comblera, puis réapparaîtra durablement à compter de mars et tendra à se creuser, avec un point bas en décembre, comme chaque année, et un niveau négatif en fin d'exercice de 9,8 milliards d'euros.

Cette évolution correspondra très clairement à un besoin de financement dépassant l'horizon de l'année : le déficit moyen sur l'année sera, sur la base des hypothèses retenues pour l'évolution de la masse salariale et des dépenses de maladie, de - 3,2 milliards d'euros. Sauf mesures de régulation particulièrement efficaces en court d'année, cette situation ne pourra guère que conduire à des décisions importantes concernant le besoin de financement du régime général, que ce soit en cours ou en fin d'année prochaine.

Par ailleurs, il convient de noter que, aux actuelles conditions d'emprunt auprès de la Caisse des dépôts et consignations, le coût des frais financiers de couverture du déficit permanent et croissant du régime général en 2003 s'élèverait, toujours selon les mêmes hypothèses, à 150 millions d'euros. Cette somme devrait certes pouvoir être réduite par une renégociation des conditions d'emprunt, eu égard aux perspectives de volume à financer. Elle n'en demeurera pas moins considérable.

COMPARAISON DES PLAFONDS D'EMPRUNTS AUTORISÉS ET DES POINTS BAS PRÉVISIONNELS DE TRÉSORERIE

(en milliards d'euros)

	2002	Point bas prévisionnel	2003	Point bas prévisionnel
Régime général	4,42	3,5	12,5	106
Régime des exploitants agricoles	2,21		2,21	
CNRACL (1)	0,5	0,45	0,5	0,45
CANSSM (2)	0,350	0	0,350	0,005
FSPOEIE (3)	0,080	- 0,025	0,080	0

Source : Annexe c du PLFSS 2003

II.- LA SIMPLIFICATION DU MODE DE RECOUVREMENT DES CINQ CONTRIBUTIONS MEDICALES ET PHARMACEUTIQUES

L'article 47 du présent projet fixe un cadre juridique commun et rationalisé aux cinq contributions médicales recouvrées par l'ACOSS, rappelées dans le tableau suivant.

(en millions d'euros)

Contribution due	Références juridiques	Montant en 2002
Par les laboratoires et les grossistes répartiteurs sur les ventes en gros de certaines spécialités pharmaceutiques	L.138-1 CSS	351
Par les laboratoires sur les ventes directes	L.245-6-1 CSS	22
Par les laboratoires sur les dépenses de publicité	L.245-1 CSS	234
Par les laboratoires non conventionnés avec le Comité économique	L.138-10 CSS	0,5
Sur les contrats d'assurance sur les véhicules terrestres à moteur	L.136-7 à L.136-9 du CSS	950

L'unification et la rationalisation des régimes de ces cinq contributions d'importance et de nature très diverse, et dont le produit total est loin d'être négligeable (1,5 milliard d'euros), porterait principalement sur trois aspects :

– compétence unique de recouvrement confiée à l'ACOSS et, secondairement, aux URSSAF ;

– unification des procédures gracieuse préalable, -comme en matière fiscale-, et contentieuse, portée devant le juge judiciaire ;

– désignation d'un représentant, responsable des déclarations et solidaire du paiement pour les non-établis en France.

Avis n° 327 de M. François Goulard sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003.