

N° 2058

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 25 juin 2014.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI
de financement de la sécurité sociale rectificative pour 2014 (n° 2044),

PAR M. DOMINIQUE LEFEBVRE,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I. DEUX TEXTES FINANCIERS COMPLÉMENTAIRES POUR LA MISE EN ROUTE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ	9
A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'AMÉLIORATION TIMIDE MAIS RÉELLE DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE.	9
1. Un environnement économique en amélioration fragile.....	9
2. Une tendance claire de réduction des déficits publics et de stabilisation des déficits sociaux depuis 2012 malgré un moindre dynamisme des recettes	10
B. LE PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ CONCRÉTISE ET AMPLIFIE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS.....	13
1. Relancer l'emploi, la croissance et le pouvoir d'achat	13
2. La nécessaire maîtrise de la dépense publique	16
II. UN ENGAGEMENT FORT EN FAVEUR DE L'EMPLOI, DE L'INVESTISSEMENT PRODUCTIF ET DU POUVOIR D'ACHAT	19
A. UNE MESURE FAVORABLE AU POUVOIR D'ACHAT : LA RÉDUCTION DÉGRESSIVE DES COTISATIONS SALARIALES	19
1. Les cotisations salariales, essentiellement proportionnelles, présentent une certaine dégressivité.....	19
2. Le présent projet de loi envisage d'instaurer une progressivité des cotisations salariales pour les bas salaires.....	20
3. Vers des modalités de financement plus progressives de la sécurité sociale.....	22
B. LE SOUTIEN À L'EMPLOI CONSTITUE LA PRIORITÉ DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT	23
1. Le dispositif actuel d'allègements généraux sur les bas salaires	23
2. La baisse des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par le présent projet de loi	25
3. La question de principe du financement de la protection sociale, notamment pour les prestations universelles : vers la levée d'un tabou	27

C. UNE INCITATION À UN INVESTISSEMENT PRODUCTIF ACCRU PRINCIPALEMENT DESTINÉE AUX PME	28
1. Le dispositif actuel de contribution sociale de solidarité des sociétés.....	28
2. La suppression progressive d'un dispositif fiscal économiquement contestable...	29
3. L'impact de cette mesure pour le Régime social des indépendants, et son intégration financière au régime général.....	30
III. LE GEL EXCEPTIONNEL DES PRESTATIONS SOCIALES DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES SOCIALES.....	31
A. LE MÉCANISME DE STABILISATION DU MONTANT DES PRESTATIONS	32
1. Le principe général de la revalorisation des prestations sociales	32
2. Une mesure d'économie exceptionnelle et limitée	35
B. LE MAINTIEN DE LA REVALORISATION AU 1 ^{ER} OCTOBRE 2014 POUR LES PETITES PENSIONS.....	38
C. LA RECTIFICATION DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES.....	41
EXAMEN EN COMMISSION	45
ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR	67

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale (PLFRSS pour 2014) poursuit une double ambition : stimuler la croissance et dynamiser l'emploi.

Comme le rappelait M. Pierre Moscovici, alors ministre de l'Économie et des finances, lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2014, le Gouvernement a été confronté en 2012 à un triple déficit : un déficit structurel (600 milliards d'euros de dette supplémentaire qui ont été accumulés sous le quinquennat précédent), un déficit de compétitivité, un déficit de la demande privée.

Dès l'été 2012, le Gouvernement a voté un ensemble de mesures destinées à soutenir le pouvoir d'achat des ménages, qui est un moteur important de la croissance dans notre pays : revalorisation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire ⁽¹⁾, rétablissement de la retraite à soixante ans pour les personnes ayant commencé à travailler jeunes ⁽²⁾, encadrement de la hausse des loyers en zone tendue ⁽³⁾, revalorisation du SMIC ⁽⁴⁾, baisse temporaire des prix du carburant ⁽⁵⁾, création de près de 100 000 emplois d'avenir.

Sur le front de l'emploi et de l'investissement, le Gouvernement a d'ores et déjà mis en œuvre de nombreuses mesures, parmi lesquelles la réforme du marché du travail suite à l'accord interprofessionnel de janvier 2013 ⁽⁶⁾, la création de la Banque publique d'investissement et la réforme bancaire ⁽⁷⁾. Suite à la remise du rapport sur le pacte pour la compétitivité de l'industrie française de M. Louis Gallois, commissaire à l'investissement, en octobre 2012, le Gouvernement s'est engagé dans un choc de compétitivité avec la création du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

(1) Décret n° 2012-830 du 27 juin 2012 relatif à la revalorisation des taux servant au calcul de l'allocation de rentrée scolaire.

(2) Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

(3) Le Gouvernement s'est fondé sur l'article 18 de la loi de 1989 sur les « rapports locatifs » qui permet de fixer par décret le montant maximum des loyers des logements dans les zones où l'évolution est anormale.

(4) Le SMIC a été revalorisé de 2 % au 1^{er} juillet 2012. Cette augmentation se décompose comme suit : 1,4 % au titre de l'inflation intervenue depuis la précédente revalorisation (de décembre 2011 à mai 2012) et 0,6 % au titre d'un « coup de pouce » supplémentaire.

(5) Cette baisse a découlé d'un effort partagé entre les professionnels qui se sont engagés à une baisse immédiate des prix à la pompe de trois centimes d'euros par litre de gazole et d'essence et l'État qui diminue immédiatement la fiscalité applicable de trois centimes par litre. Cela a représenté un effort de plus de 300 millions d'euros pour l'État.

(6) L'accord prévoit d'un côté des mesures de flexibilité pour les entreprises et étend, de l'autre, les droits des salariés et chômeurs.

(7) Loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires.

Cette politique économique volontariste, visant à **agir sur les deux leviers de croissance que sont l'offre et la demande**, a déjà produit ses premiers effets sur les comptes publics et l'emploi.

Le pacte de responsabilité et de solidarité annoncé par la Président de la République le 14 janvier 2014, puis présenté par le Premier ministre le 8 avril 2014, marque une nouvelle étape dans la politique du Gouvernement afin **d'approfondir et d'accélérer ces progrès** et se traduira par une baisse des prélèvements obligatoires sur les entreprises et sur les ménages.

La présentation du programme de stabilité 2014-2017 a permis de préciser les contours de ce plan destiné à accélérer la reprise en soutenant massivement l'investissement, l'emploi ainsi que le pouvoir d'achat des plus modestes.

Par deux fois notre assemblée a voté favorablement sur le principe et le contenu de ce pacte. Une première fois lors de la déclaration de politique générale du Premier ministre, une seconde fois lors de la déclaration sur le programme de stabilité 2014-2017.

Lors de la présentation au Sénat du projet de loi de finances rectificative pour 2014 (PLFR pour 2014), M. Michel Sapin, ministre des Finances et des comptes publics, a parfaitement résumé le séquençage législatif des différentes mesures du plan gouvernemental qui s'étalera jusqu'en 2017. Les quatre premiers actes seront constitués des PLFR et PLFRSS pour 2014, suivis des PLF et PLFSS pour 2015.

Le rapporteur pour avis souligne à ce sujet que la partition des sujets et des discussions entre les deux textes financiers que sont les projets de loi de finances et les projets de loi de financement nuit à la compréhension de sujets pourtant intimement liés. Une réflexion sur ce sujet pourrait être opportunément menée.

Afin de rendre à la France la force économique qu'elle a perdue depuis dix ans, les mesures suivantes ont été détaillées :

– les allègements du coût du travail seront portés à 30 milliards d'euros d'ici à 2016. Le coût du travail sera ainsi diminué de 10 milliards d'euros supplémentaires, s'ajoutant aux 20 milliards d'euros de l'actuel CICE ;

– un effort de 5 milliards d'euros à l'horizon 2017 sera consenti pour améliorer le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes.

Le redressement des comptes publics sera poursuivi exclusivement par un effort d'économie de 50 milliards d'euros sur la dépense publique, dont 21 milliards d'euros sur le champ des finances sociales. Ces efforts sont à la mesure des dérives et des déséquilibres que la majorité actuelle a constatés à son arrivée au pouvoir.

La mise en œuvre concrète du pacte de responsabilité et de solidarité conduit à présenter deux textes financiers rectificatifs qui forment un tout cohérent et dont chacun des éléments est indissociable de l'autre.

Il convient de rappeler que la première loi de financement rectificative de la sécurité sociale est intervenue en 2011, afin d'instaurer un nouveau dispositif de prime sur les dividendes⁽¹⁾. Ainsi, bien que l'hypothèse en ait été prévue dès 1996 par le législateur organique, il aura donc fallu attendre quinze lois de financement pour que se présente la première occurrence d'une loi de financement rectificative.

Ces textes sont régis par des règles constitutionnelles précises, détaillées dans les articles L.O. 111-3 à L.O. 111-4 du code de la sécurité sociale.

Selon ces dispositions, les lois de financement rectificatives de la sécurité sociale comprennent deux parties distinctes. L'une correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux recettes et à l'équilibre général, l'autre correspond à la partie de la loi de financement de l'année comprenant les dispositions relatives aux dépenses. Le Conseil constitutionnel a eu l'occasion de rappeler que, concernant les dépenses, les dispositions touchant aux charges des années ultérieures devaient présenter un caractère permanent pour trouver leur place en loi de financement⁽²⁾. C'est pourquoi les mesures d'économies prévues par le Gouvernement n'ayant d'impact qu'en 2015 seront présentées en loi de financement pour 2015.

La traduction législative dès ce printemps des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité est essentielle, au-delà de la mise en œuvre de mesures ayant un effet dès 2014. Il s'agit d'un gage de sérieux et de détermination de la part du Gouvernement, que le Rapporteur pour avis ne peut que saluer.

Ce présent projet de loi représente donc la traduction concrète du pacte de responsabilité et de solidarité (I), visant de façon simultanée à soutenir l'emploi, l'investissement productif et le pouvoir des ménages (II). Il constitue enfin un engagement fort dans la poursuite de la maîtrise des dépenses sociales, gage de notre souveraineté et de la pérennité de notre système de protection sociale national (III).

(1) L'article 1^{er} de la LFRSS pour 2011 énonçait le principe que toute hausse des dividendes versés aux actionnaires doit être accompagnée, en contrepartie, du versement d'une prime pour tous les salariés. Il attachait également des exonérations sociales spécifiques à cette prime.

(2) Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006 : si une mesure est dénuée d'effet direct sur les dépenses de l'année des régimes obligatoires de base mais touche aux années ultérieures, elle ne peut figurer en loi de financement que si elle présente un « caractère permanent », au sens du C du V de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale.

I. DEUX TEXTES FINANCIERS COMPLÉMENTAIRES POUR LA MISE EN ROUTE DU PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ

A. LE PRÉSENT PROJET DE LOI S'INSCRIT DANS UN CONTEXTE D'AMÉLIORATION TIMIDE MAIS RÉELLE DE L'ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE DE LA FRANCE.

1. Un environnement économique en amélioration fragile

La croissance économique en France est restée faible en 2013 à + 0,3 % en volume. Ce chiffre est néanmoins supérieur à celui de l'ensemble de la zone euro (- 0,4 %). L'hypothèse de 1 % de croissance, sous-jacente au présent PLFRSS, reste marquée par la faiblesse des investissements et de la consommation.

Concernant la masse salariale, la légère amélioration de l'emploi prévue en 2014 ainsi que la progression du salaire moyen devraient permettre une croissance de 2,2 % dans le secteur privé. Rappelons qu'un point de croissance de masse salariale permet près de 2 milliards d'euros de recettes supplémentaires au régime général de la sécurité sociale.

Historiquement basse en 2013 (0,7 %), l'inflation pourrait atteindre 1,1 % en 2014. Ces faibles niveaux d'inflation permettent de réduire la charge d'indexation des prestations sociales et des pensions de retraites, et rendent plus supportable pour les assurés le report de leur revalorisation.

Le tableau suivant, issu du dernier rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS)⁽¹⁾, récapitule les principales hypothèses économiques associées aux PLFR et PLFRSS pour 2014 :

(1) *Les comptes de la sécurité sociale : Résultats 2013 et prévisions 2014 (juin 2014).*

PRINCIPALES HYPOTHÈSES ÉCONOMIQUES

	2011	2012	2013	2014 (p)
Produit intérieur brut (PIB)				
Volume	2,1 %	0,3 %	0,3 %	1,0 %
Valeur	3,0 %	1,5 %	1,1 %	2,2 %
Masse salariale				
Secteur privé champ URSSAF	3,6 %	2,1 %	1,2 %	2,2 %
<i>Emploi</i>	1,1 %	0,0 %	- 0,6 %	0,1 %
<i>Salaire moyen</i>	2,5 %	2,2 %	1,8 %	2,1 %
<i>Masse salariale plafonnée</i>	3,4 %	2,5 %	1,2 %	1,8 %
Plafond de la sécurité sociale				
Montant annuel en euros	35 352	36 372	37 032	37 548
Variation en pourcentage	2,1 %	2,9 %	1,8 %	1,4 %
Hausse des prix et taux de revalorisation				
Prix hors tabac	2,1 %	1,9 %	0,7 %	1,1 %
Revalorisation de la BMAF au 1 ^{er} avril	1,5 %	1,0 %	1,2 %	0,6 %
Effet en moyenne annuelle	1,50 %	0,75 %	1,15 %	0,75 %
Revalorisation des pensions au 1 ^{er} avril*	2,1 %	2,1 %	1,3 %	0,6 %
Effet en moyenne annuelle	1,80 %	2,10 %	1,50 %	0,47 %

(*) À compter de 2014, la revalorisation des pensions de retraite intervient au 1^{er} octobre.

Source : *Les comptes de la sécurité sociale, juin 2014.*

La relance du pouvoir d'achat et de l'économie française par des mesures à destination des plus modestes, et par une politique d'incitation à l'embauche et à l'investissement trouve donc dans ce contexte toute sa pertinence.

2. Une tendance claire de réduction des déficits publics et de stabilisation des déficits sociaux depuis 2012 malgré un moindre dynamisme des recettes

a. Le déficit public poursuivra sa réduction en 2014

Grâce à une gestion rigoureuse des finances publiques, la réduction du déficit public se poursuivra en 2014. Les PLFRSS et PLFR pour 2014 ont en effet maintenu la prévision de solde public de -3,8 % du PIB inscrite dans le programme de stabilité 2014-2017. La dégradation de cette prévision de 0,2 % du PIB par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2014 s'explique par les révisions à la baisse des prévisions de croissance 2011 et 2012. En 2013, le déficit public s'est élevé à 4,3 % du PIB, contre 4,1 % prévu en LFI pour 2014, engendrant un effet de base défavorable.

Dans son avis relatif aux projets de lois de finances rectificative et de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 adopté le 5 juin 2014, le Haut Conseil des finances publiques ⁽¹⁾ a constaté que les aléas baissiers qui affectent la prévision de croissance de 1,0 % en 2014, ainsi que la prévision de solde structurel à -2,3 %, se sont accrus depuis la présentation du programme de stabilité au mois d'avril.

Si cette réduction du déficit s'avère donc fragile, moins rapide que prévue, et impose de maintenir l'effort de réduction des dépenses publiques, elle témoigne néanmoins de l'efficacité des mesures engagées depuis 2012 par la présente majorité.

LES PRÉVISIONS SUCCESSIVES DU SOLDE PUBLIC ET DE SOLDE STRUCTUREL EN 2014

(en % du PIB)

	LFPF 2012-2017	LFI 2014	PLFRSS 2014
Solde structurel	- 1,1	- 1,7	- 2,3
Solde conjoncturel	- 1,0	- 1,8	- 1,5
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0,0
Solde public	- 2,2	- 3,6	- 3,8

Source : ministère des Finances.

b. La stabilisation des déficits sociaux en 2013 et 2014

Le tableau suivant, qui ne prend pas en compte des mesures inscrites dans le PLFRSS pour 2014, permet de constater la tendance à la réduction des déficits du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014 (LFSS)	2014 (p)
Maladie	- 10,6	- 11,6	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,1	- 6,1
Accidents du travail	- 0,7	- 0,7	- 0,2	- 0,2	0,6	0,1	0,3
Vieillesse	- 7,2	- 8,9	- 6,0	- 4,8	- 3,1	- 1,3	- 1,4
Famille	- 1,8	- 2,7	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,3	- 2,8
Régime général	- 20,3	- 23,9	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,6	- 9,9
FSV	- 3,2	- 4,1	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,4	- 3,5
Vieillesse y compris FSV	- 10,4	- 13,0	- 9,5	- 8,9	- 6,0	- 4,6	- 4,9
Régime général + FSV	- 23,5	- 28,0	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,0	- 13,4

Source : DSS/SDEPF/6A.

(1) Avis n°2014-03.

Le ralentissement constaté de la résorption du déficit du régime général en 2013 trouve sa cause dans le moindre dynamisme des recettes, notamment en ce qui concerne les impôts et les taxes affectées. Ainsi, le produit de la CSG nette (35 % des produits nets de la Caisse nationale d'assurance maladie – CNAM) n'a augmenté que de 0,7 % en 2013 et devrait baisser de 0,2 % en 2014, après une augmentation de 4,3 % en 2012. Ce phénomène s'explique par la contraction de l'assiette des revenus du capital et par une clé de répartition de la CSG qui amplifie pour la CNAM les effets de la dégradation de la conjoncture économique.

En conséquence, l'écart le plus important par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2013 concerne le déficit de la branche maladie du régime général, prévu initialement à 5,3 milliards d'euros, et finalement constaté à 6,8 milliards.

En revanche, l'effet en année pleine des mesures prises en 2012 et 2013 a permis de porter la croissance des produits nets à 3,2 % en 2013, en raison notamment des hausses de cotisations et de la forte réduction des exonérations sur les heures supplémentaires.

Pour 2014, le déficit prévisionnel s'établirait à 9,9 milliards d'euros pour le régime général, et 3,5 pour le FSV, contre respectivement 9,6 et 3,4 prévus en LFSS pour 2014.

Après intégration des mesures présentées par le PLFRSS, le déficit prévisionnel du régime général devrait atteindre 9,7 milliards d'euros, soit un montant proche de celui inscrit dans le rapport de la CCSS. En effet, la plupart des mesures introduites par le présent projet de loi ne prendront effet qu'à partir du 1^{er} janvier 2015.

Concernant la trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), elle s'est élevée à – 23,8 milliards d'euros au 31 décembre 2013, en dégradation de 7,2 milliards sur l'année, et ce malgré la reprise de dette de 7,7 milliards par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). Les dispositions introduites par le PLFRSS pour 2014 n'auront qu'un impact très limité sur la trésorerie de l'ACOSS. Compte tenu d'une reprise de dette par la CADES qui atteindrait 10 milliards d'euros fin juin 2014, le solde au 31 décembre 2014 s'établirait à – 37,2 milliards d'euros.

Enfin, il convient de mentionner ici qu'au 31 décembre 2014, le montant global des reprises opérées par la CADES depuis sa création en 1996 atteindra près de 227 milliards d'euros. À cette date, la caisse devrait avoir amorti 97 milliards d'euros, soit 47 % du montant total transféré. Il lui resterait 130 milliards à rembourser, soit l'équivalent de 6,3 points de PIB.

Ces chiffres témoignent de l'ampleur des déficits cumulés de la sécurité sociale. **Le Rapporteur pour avis tient à rappeler la charge immense que cette dette représente pour les générations futures.** La poursuite de la réduction des déficits sociaux est donc une nécessité absolue. Ce retour à l'équilibre, qui implique un retour de la croissance et une dépense sociale plus efficace, conditionne la survie même de notre modèle de protection sociale. Dépenser moins dès aujourd'hui permettra de dépenser mieux et dans un cadre budgétaire assaini.

B. LE PACTE DE RESPONSABILITÉ ET DE SOLIDARITÉ CONCRÉTISE ET AMPLIFIE LA POLITIQUE GOUVERNEMENTALE DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. Relancer l'emploi, la croissance et le pouvoir d'achat

Concernant les allègements, le tableau suivant présente la répartition des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité entre différents vecteurs législatifs :

	PLFR	PLFRSS	Textes ultérieurs
Volet Entreprises			
Allègements de cotisations patronales entre 1 et 1,6 SMIC au 1 ^{er} janvier 2015		X	
Allègements de cotisations patronales entre 1,6 et 3,5 SMIC à compter du 1 ^{er} janvier 2016			X
Allègements de cotisations en faveur des indépendants au 1 ^{er} janvier 2015		X	
Abattement de C3S à compter du 1 ^{er} janvier 2015		X	
Abattement complémentaire de C3S et suppression de cette contribution en 2017			X
Diminution du taux d'impôt sur les sociétés à compter de 2017 pour atteindre 28 % en 2020			X
Suppression en 2016 de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés	X		
Volet Ménages			
Allègement de cotisations salariales entre 1 et 1,3 SMIC à compter du 1 ^{er} janvier 2015		X	
Mesure sur le bas du barème de l'impôt sur le revenu à effet 2014	X		
Mesure pérenne sur le bas du barème de l'impôt sur le revenu			X
Mesures complémentaires en faveur des ménages			X

Source : exposé des motifs du PLFR pour 2014.

a. Le pouvoir d'achat des citoyens les moins favorisés a toujours été une priorité du Gouvernement

Le souci de justice et d'équité, dont fait preuve le Gouvernement à travers ces deux projets de budget rectificatifs, a guidé l'action de la majorité depuis 2012.

Le Rapporteur pour avis tient ici à rappeler les nombreuses mesures déjà prises, ou à venir, en direction des moins aisés de nos concitoyens :

- l'allocation de rentrée scolaire a été revalorisée de 25 % en août 2012 ;

– en juillet 2013, les plafonds de ressources de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) et de l'aide à la complémentaire santé (ACS) ont été relevés ;

– il est prévu une revalorisation supplémentaire du revenu de solidarité active (RSA) de 10 % sur cinq ans, dont 2 % déjà intervenus en septembre 2013 et 2 % à venir en septembre 2014 ;

– la double revalorisation de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et le relèvement de 50 euros du montant de l'ACS pour les personnes de plus de 60 ans seront mis en œuvre en 2014 ;

– une hausse de 50 % du complément familial pour les familles modestes de trois enfants ou plus est prévue, dont une première tranche de 10 % au 1^{er} avril 2014 a été effectuée ;

– une hausse de 25 % de l'allocation de soutien familial versée aux parents isolés sera effectuée, dont une première tranche de 5 % est intervenue au 1^{er} avril 2014 ;

– l'élargissement du bénéfice des tarifs sociaux du gaz et de l'électricité à 3 millions de foyers contre 1 million actuellement en loi de finances pour 2014 ;

– l'amélioration de la prise en charge des personnes en situation de handicap grâce à une augmentation de 2,4 % des crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire d'invalidité au sein de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*.

Il convient de mentionner également la création des emplois d'avenir par la loi n° 2012-1189 du 26 octobre 2012 afin de proposer des solutions d'emploi aux jeunes sans emploi peu ou pas qualifié. Cet effort massif de l'État est à la hauteur des enjeux. Fin 2013, l'objectif des 100 000 emplois d'avenir a été atteint ; le nouvel objectif est désormais d'atteindre 150 000 jeunes recrutés en emploi d'avenir d'ici la fin de l'année 2014.

Concernant les entreprises, le Gouvernement a lancé dès le 6 novembre 2012 le pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi dont la mesure phare, le CICE, a permis en 2013 la création de 30 000 emplois selon l'estimation de l'INSEE. Le financement des entreprises a par ailleurs été sensiblement amélioré, notamment avec la création de la Banque publique d'investissement (Bpifrance), qui a accompagné près de 60 000 entreprises sur les neuf premiers mois de 2013.

b. Le PLFR pour 2014

Le PLFR pour 2014 prévoit, outre le dégel du barème de l'impôt sur le revenu, un allègement de l'impôt sur le revenu dès l'automne 2014, qui s'appliquera aux revenus de l'année 2013. Cette mesure concernera 3,7 millions de foyers fiscaux, dont plus de la moitié (1,9 million) sortiront de l'impôt en septembre prochain. Elle consiste en une réduction d'impôt de 350 euros par foyer fiscal (700 euros pour un couple), qui viendra alléger l'imposition de ces ménages d'environ 1,16 milliard d'euros en 2014. Par ailleurs, la commission des Finances a adopté un amendement permettant le maintien en 2014 du bénéfice de l'exonération de taxe d'habitation et de contribution à l'audiovisuel public pour les personnes de condition modeste âgées ou veuves qui en bénéficiaient en 2013. Cette dernière mesure concernerait approximativement 240 000 personnes, pour un montant moyen de 365 euros, et coûterait environ 90 millions d'euros, dont 40 à la charge de l'État.

c. Le PLFRSS pour 2014

Les nouvelles dispositions introduites par le PLFRSS à partir du 1^{er} janvier 2015 sont les suivantes :

– une baisse du coût du travail ciblée sur les bas salaires jusqu'à 1,6 SMIC, qui représentera 4,5 milliards d'euros en 2015. Les taux d'allègements seront harmonisés entre les entreprises de moins de vingt et celles de plus de vingt salariés. Cette baisse permettra d'atteindre le « zéro charges URSSAF » au niveau du SMIC, dès le paiement des cotisations au titre des salaires de janvier 2015. Les cotisations personnelles des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles seront quant à elles réduites de 3,1 points pour les cotisants dont les revenus sont inférieurs à 41 000 euros, la réduction étant prolongée de façon dégressive jusqu'à environ 52 000 euros ;

– la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), payée par les entreprises à proportion de leur chiffre d'affaires, et qui concerne notamment le secteur industriel, entamera sa baisse dès 2015, avec une suppression prévue pour toutes les entreprises à l'horizon 2017 ;

– les cotisations salariales diminueront dès le 1^{er} janvier 2015 pour les salariés percevant jusqu'à 1,3 SMIC.

L'impact sur les régimes de sécurité sociale de ces mesures, qui conduisent à une hausse des réductions de cotisations et à une baisse des recettes (C3S), portant l'effort à près de 9 milliards d'euros, sera neutralisé par une compensation qui sera explicitée dans les lois financières pour 2015.

2. La nécessaire maîtrise de la dépense publique

Le programme d'économies annoncé par le Premier ministre doit être mis en œuvre à hauteur de 21 milliards d'euros en 2015, de 16 milliards en 2016 et de 13 milliards en 2017. Il serait réparti à hauteur de :

- 18 milliards d'euros sur l'État et ses agences ;
- 11 milliards d'euros sur les collectivités territoriales ;
- 10 milliards d'euros sur l'assurance maladie ;
- 11 milliards d'euros sur les autres organismes de protection sociale.

L'annexe A au PLFRSS pour 2014 détaille les 10 milliards d'économies assignées à l'assurance maladie comme suit :

– des réorientations vers l'ambulatoire et à la réduction des inadéquations hospitalières, ainsi que l'efficacité de la prise en charge en établissements (à hauteur de 1,5 milliard d'euros) ;

– des actions sur les prix des médicaments et sur la promotion des génériques (à hauteur de 3,5 milliards d'euros) ;

– des actions portant sur la pertinence et le bon usage des soins (à hauteur d'un peu plus de 2,5 milliards d'euros) ;

– des mesures de rationalisation des dépenses hospitalières (à hauteur de 2 milliards d'euros) ;

– la poursuite des actions de lutte contre les abus et les fraudes.

Ce plan de redressement ambitieux ne doit cependant pas faire oublier les nombreuses mesures d'économies d'ores et déjà engagées par cette majorité.

a. Les mesures d'économies déjà engagées

Dès les lois financières de l'automne 2013, le Gouvernement s'est engagé sur la voie de la responsabilité avec une économie programmée de 10 milliards d'euros, ciblées sur les dépenses de fonctionnement et d'intervention de l'État, dont la maîtrise de sa masse salariale, et de ses opérateurs.

Le projet de loi de règlement pour l'année 2013, déposé à l'Assemblée nationale le 28 mai dernier, confirme que la dépense de l'État a été maîtrisée en 2013.

Les dépenses nettes – y compris charge de la dette et pensions, dotations aux collectivités territoriales et au budget communautaire – ont été inférieures de 3,5 milliards d’euros à la prévision initiale. La norme dite « zéro valeur » sur le périmètre de ces dépenses hors dette et pensions est également respectée, avec une diminution de 144 millions d’euros des dépenses de l’État. Au total, la dépense publique a progressé, en 2013, d’environ 2 % en valeur, soit le niveau le plus faible depuis 1998.

En ce qui concerne les finances sociales, la situation que le Gouvernement a trouvée à son arrivée était préoccupante, avec près de 160 milliards d’euros de déficits accumulés entre 2002 et 2012, un record de déficit de 28 milliards d’euros atteint en 2010 et la perspective de finir l’année 2012 avec un déficit de l’ordre de 20 milliards d’euros. Les projets de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013 et 2014, ainsi que le projet de loi sur l’avenir et la justice du système de retraites, adopté en janvier 2014, ont permis de maîtriser les dépenses et de poursuivre la résorption des déficits.

Entre 2012 et 2014, le solde du régime général et du FSV aura été amélioré de 4,7 milliards d’euros.

Ces efforts ont porté sur un strict respect de l’ONDAM à 2,4 % en 2014 (la progression tendancielle étant estimée à 4 %), sur la réforme de la politique familiale, sur l’accélération des économies de gestion, et sur l’amélioration de l’efficience du parcours de soins.

Concernant les retraites, l’impact positif de l’allongement de la durée d’assurance prévue par la loi du 20 janvier 2014 sur le solde du système de retraites à l’horizon 2040 est estimé à :

– 5,6 milliards d’euros pour le régime général et les régimes non équilibrés par subvention ;

– 10,4 milliards d’euros pour l’ensemble des régimes de retraite de base, y compris fonction publique et régimes spéciaux.

Enfin, l’économie escomptée du décalage de six mois de la revalorisation des pensions opéré par ce même texte avait été évaluée à 800 millions d’euros pour 2014 pour l’ensemble des régimes obligatoires de base. Il sera finalement moindre du fait de la révision à la baisse du taux de revalorisation qui aurait été appliqué.

b. Les économies portées par le PLFR pour 2014

En dépenses, le PLFR pour 2014 prévoit 3,4 milliards d'euros d'annulations de crédits du budget général dont :

– 1,6 milliard d'euros de crédits sur le champ de la norme en valeur de l'État, c'est-à-dire hors charge de la dette et pensions ⁽¹⁾ ;

– 1,8 milliard d'euros de crédits liés à la charge d'intérêts de la dette.

Le PLFR pour 2014 constate également des diminutions de dépenses résultant de certaines sous-exécutions au titre de l'année en cours, atteignant :

– 300 millions d'euros au titre du FNAS ⁽²⁾ ;

– 600 millions d'euros au titre de l'UNEDIC pour des moindres dépenses constatées en 2013 ;

– 400 millions d'euros au titre des investissements d'avenir en raison du ralentissement des décaissements réels.

Enfin, l'article 6 de ce même texte prévoit le gel de deux des trois aides personnelles au logement qui font l'objet d'un financement par l'État, soit l'aide personnalisée au logement (APL) et l'allocation de logement social (ALS). Sur proposition de la Rapporteure générale, la commission des Finances a toutefois adopté un amendement proposant de supprimer cette mesure. Le coût de ce dégel pour 2014, au titre de l'ALS et de l'APL, est estimé à 24 millions d'euros pour l'ensemble des administrations publiques ⁽³⁾. En année pleine, l'économie non réalisée est chiffrée à 115 millions d'euros, dont un peu plus de 70 millions concernent le budget général.

c. Les économies proposées par le PLFRSS pour 2014

Par rapport aux éléments figurant dans le rapport à la CCSS, les nouvelles mesures prévues par le projet de loi de financement rectificative sont les suivantes :

– la revalorisation des pensions qui devait avoir lieu au 1^{er} octobre est annulée, sauf pour les pensions inférieures à 1 200 euros mensuel (article 9). Si elle avait eu lieu, la revalorisation aurait été de 0,6 %. Ce gel induit une économie pour la branche vieillesse d'environ 200 millions d'euros ;

(1) Cette annulation concernerait des crédits gelés au titre de la réserve de précaution, établie en début d'exercice à hauteur de 635 millions d'euros, et des crédits hors réserve de précaution à hauteur de 965 millions d'euros.

(2) Fonds national d'aide sociale de la CNAF.

(3) Source : Étude d'impact accompagnant le PLFR pour 2014.

– de la même manière, les prestations logement financées par la sécurité sociale ne seront pas revalorisées au 1^{er} octobre (article 9), ce qui entraînera une économie pour la branche famille de 35 millions d’euros en année pleine, donc donc près de 9 millions d’euros pour la seule année 2014.

Concernant l’ONDAM (article 12), le niveau des dépenses pour 2014 est fixé à 178,3 milliards d’euros, soit une évolution de 2,4 %, qui représente une économie supplémentaire de 800 millions d’euros par rapport à l’objectif voté dans la LFSS pour 2014.

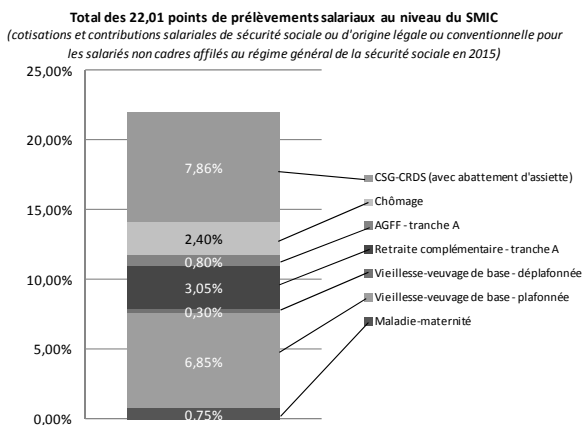
II. UN ENGAGEMENT FORT EN FAVEUR DE L’EMPLOI, DE L’INVESTISSEMENT PRODUCTIF ET DU POUVOIR D’ACHAT

Le présent PLFRSS poursuit principalement trois objectifs, articulés autour du pacte de responsabilité et de solidarité : le pouvoir d’achat, l’emploi et l’investissement. Ces trois éléments sont à la fois complémentaires et indissociables. Il s’agit d’accroître le revenu disponible des ménages les plus modestes, d’encourager une reprise économique riche en emplois et d’engager une modernisation du financement de la sécurité sociale, facteur de dynamisme et de compétitivité économiques.

A. UNE MESURE FAVORABLE AU POUVOIR D’ACHAT : LA RÉDUCTION DÉGRESSIVE DES COTISATIONS SALARIALES

1. Les cotisations salariales, essentiellement proportionnelles, présentent une certaine dégressivité

Le niveau de prélèvements salariaux au niveau du SMIC se situe à 22,01 points, comme l’indique le graphique suivant :



Source : Étude d’impact du projet de loi

Cependant, en raison des mécanismes de plafonnement d'assiette et de tranches applicables aux différentes cotisations et contributions, le taux global de prélèvements salariaux diminue à mesure que le salaire augmente. Cet effet dégressif est toutefois lissé dans la mesure où les différents taux globaux de prélèvements salariaux s'appliquent à des tranches de rémunérations et non à l'intégralité de celle-ci.

Cette situation permet néanmoins la soumission de la tranche la plus élevée de rémunération à un taux de prélèvements salariaux fixé à 9,05 points. Cela justifie la proposition de **l'article 1^{er}** du présent projet de loi, qui consiste à accroître la progressivité de ces prélèvements en soutenant concomitamment le pouvoir d'achat des salariés les plus modestes.

2. Le présent projet de loi envisage d'instaurer une progressivité des cotisations salariales pour les bas salaires

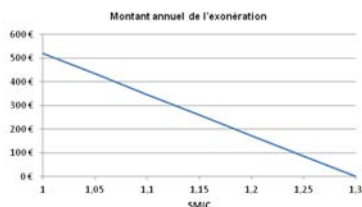
a. L'instauration d'une réduction dégressive de cotisations sociales pour les salariés

L'article 1^{er} du présent projet de loi prévoit d'instaurer une réduction dégressive de cotisations sociales salariales pour les rémunérations comprises entre 1 et 1,3 SMIC. Le montant de la réduction est maximal au niveau du SMIC, soit 3 points de cotisations sur les 7,9 points existant à ce niveau ⁽¹⁾. La dégressivité de la réduction de cotisations est déterminée selon les mêmes modalités que celles prévues pour la dégressivité des cotisations sociales patronales : la réduction devient nulle à 1,3 SMIC.

Cette mesure de réduction dégressive de cotisations sociales salariales présente l'avantage d'être d'une grande lisibilité. Elle est d'application générale, avec un caractère automatique (le non-recours est par construction nul) et immédiat (le gain est directement perceptible). Elle constitue donc un outil simple et efficace de soutien au pouvoir d'achat des salariés à bas salaires et d'incitation à l'activité, dans un contexte où l'augmentation du salaire minimum n'est pas souhaitable. Elle doit également contribuer à l'amélioration de la compétitivité et de l'emploi par le biais d'un effet à moyen et long terme de modération salariale.

Compte tenu du niveau actuel du SMIC horaire (9,53 euros au 1^{er} janvier 2014) et de la durée légale du travail (1 820 heures de travail par an), cette exonération permettra un gain brut de pouvoir d'achat de 520 euros par an, pour un salarié à temps plein rémunéré au niveau du SMIC. L'étude d'impact du projet de loi prévoit la dégressivité suivante :

(1) 6,85 % vieillesse-veuvage de base plafonnée, 0,3 % vieillesse-veuvage de base déplafonnée, 0,75 % maladie-maternité.



Salaires en SMIC	Rémunération	Exonération
1	17 345 €	520 €
1,05	18 212 €	434 €
1,1	19 079 €	347 €
1,15	19 947 €	260 €
1,2	20 814 €	173 €
1,3	22 548 €	0 €

Le bénéfice de cette réduction dégressive de cotisations sociales est présenté en gains bruts pour les salariés, dans la mesure où les effets induits ne sont pas pris en compte. Cependant, différents effets de bord peuvent être identifiés.

L'allègement de cotisations sociales salariales fonctionne selon le principe de l'individualisation, hors prise en compte des ressources à l'échelle du foyer fiscal. Ainsi, une personne pourrait bénéficier du présent dispositif en raison de sa faible rémunération, tout en étant membre d'un foyer fiscal aisé. Cet effet induit antiredistributif serait néanmoins limité par la soumission des revenus d'activité du bénéficiaire à la progressivité de l'impôt sur le revenu calculé au niveau du foyer.

La réduction de cotisations sociales salariales a en outre un effet mécanique sur le revenu imposable⁽¹⁾ et l'éligibilité à des prestations sociales ou avantages fiscaux⁽²⁾. Ces effets de bord sont classiques et inhérents aux interactions complexes entre les multiples dispositifs socio-fiscaux présents en bas de barème. Cette situation a été analysée de manière précise dans le rapport sur la fiscalité des ménages⁽³⁾. Ainsi, une augmentation de 100 euros du revenu brut d'un célibataire travaillant à mi-temps rémunéré au SMIC devrait se traduire par une hausse de seulement 19 euros de son revenu disponible.

Si ces effets de bord apparaissent pour une large part justifiés par l'augmentation du revenu net, le Rapporteur pour avis considère qu'il demeure indispensable d'engager un travail de mise en cohérence et de simplification du système socio-fiscal.

Cet allègement dégressif de cotisations sociales concernera 5,2 millions de salariés du secteur privé, pour un **coût évalué à 2,05 milliards d'euros en 2015**. Comme pour les autres mesures présentées dans ce projet de loi, une compensation intégrale pour la sécurité sociale sera prévue dans les lois financières pour 2015.

(1) L'allègement de cotisations sociales salariales entraîne une hausse du salaire net, donc du revenu imposable et potentiellement de l'impôt sur le revenu (effet sur l'impôt sur le revenu payé en n + 1 sur les revenus de l'année n).

(2) L'augmentation du salaire net aura potentiellement un impact sur l'éligibilité à certaines prestations sociales, à des avantages en matière de fiscalité directe locale, ou de CSG sur les revenus de remplacement.

(3) F. Auvigne et D. Lefebvre, Rapport sur la fiscalité des ménages, avril 2014.

b. La mise en place d'une mesure comparable en faveur des fonctionnaires

Les fonctionnaires sont soumis à un taux unique de cotisation quelle que soit leur rémunération. **L'article 1^{er}** du présent projet de loi propose d'instaurer un même principe de progressivité des cotisations dues par les fonctionnaires des trois fonctions publiques.

Compte tenu du caractère très resserré de l'échelle de rémunérations des fonctionnaires et de son tassement récent ⁽¹⁾, il est proposé d'introduire un dispositif de réduction dégressive de cotisations plus fin pour un public plus large. La réduction maximale de cotisations s'élèvera ainsi à 2 % pour les fonctionnaires rémunérés selon l'indice majoré 312, soit un gain annuel de 329,62 euros. En contrepartie, le point de sortie du dispositif sera repoussé, puisqu'il visera les fonctionnaires à l'indice majoré 468, soit 1,5 SMIC annuel. Cette introduction de progressivité dans les cotisations sociales des fonctionnaires permet de répondre en partie à la perte de pouvoir d'achat subie par les fonctionnaires depuis le gel du point d'indice décidé en juillet 2010.

Ce dispositif sera applicable à plus de 2,2 millions de fonctionnaires et militaires, pour un **coût estimé de 450 millions d'euros en 2015**.

3. Vers des modalités de financement plus progressives de la sécurité sociale

L'existence de diverses règles de plafonnement et de tranches applicables aux cotisations rend le financement de la sécurité sociale complexe et dégressif. Cela résulte principalement du caractère contributif des cotisations sociales salariales.

Néanmoins, il apparaît nécessaire de modifier le financement de la sécurité sociale en introduisant un élément de progressivité au sein du calcul des cotisations sociales salariales. **L'article 1^{er}** du présent projet de loi constitue un premier infléchissement vers cette logique, en instaurant une réduction dégressive de cotisations sociales au bénéfice des travailleurs salariés et des fonctionnaires. Le Rapporteur pour avis estime pertinente cette évolution, qui correspond aux vœux formulés par le Premier ministre le 19 décembre 2013 à l'égard du Haut conseil de financement de la protection sociale (HCFi-PS) pour « *une progressivité plus importante des prélèvements sociaux acquittés par les ménages* » ⁽²⁾.

(1) *Étude d'impact du projet de loi, page 7 : entre 2000 et 2014, « l'écart entre le bas de la catégorie C et le bas de la catégorie A est ainsi passé de 87 à 40 points d'indice majoré ».*

(2) *HCFiPS, Point d'étape sur les évolutions du financement de la protection sociale, mars 2014, page 199.*

Une telle évolution avait déjà été envisagée au début des années 2000, avec l'institution d'une réduction dégressive de CSG sur les revenus d'activité. Le juge constitutionnel s'y était opposé au titre de l'article 13 de la Déclaration de 1789, au motif que cette réduction dégressive ne tenait compte « *ni des revenus des contribuables autres que ceux tirés d'une activité, ni des revenus des autres membres du foyer, ni des personnes à charge de celui-ci* »⁽¹⁾. Une incertitude existe sur le fait de savoir si la différence de nature juridique des cotisations sociales justifiera l'adoption d'une solution inverse à celle concernant la CSG, qualifiée d'« imposition de toute nature ».

B. LE SOUTIEN À L'EMPLOI CONSTITUE LA PRIORITÉ DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE DU GOUVERNEMENT

1. Le dispositif actuel d'allègements généraux sur les bas salaires

a. L'extension progressive d'un dispositif efficace pour la création et la sauvegarde d'emplois

La réduction générale des cotisations patronales sur les salaires inférieurs à 1,6 SMIC s'élève à 20 milliards d'euros en 2013⁽²⁾, soit 1 % du PIB. Cela concerne plus de 10 millions de salariés et 1,5 million d'employeurs. Ce type de dispositif d'exonération de cotisations sociales patronales, créé en 1993, s'est progressivement étendu en raison de son effet positif sur la compétitivité et l'emploi⁽³⁾. Les études réalisées sur ces mesures d'allègement du coût du travail convergent pour identifier un effet massif en faveur de l'emploi. Selon une analyse de la direction générale du Trésor⁽⁴⁾, les allègements mis en place de 1993 à 1997 auraient ainsi permis de créer ou sauvegarder entre 200 000 et 400 000 emplois. En 2012, l'estimation du nombre d'emplois détruits suite à la suppression totale des allègements s'élevait à une fourchette comprise entre 400 000 et 800 000 emplois.

De la même manière que le PLFRSS est complémentaire du PLFR, chaque disposition de ce projet de loi permet la mise en œuvre cohérente d'une politique d'ensemble. Si la mesure d'allègement des cotisations sociales patronales poursuit en premier lieu un objectif d'abaissement du coût du travail dans le souci de favoriser l'emploi, elle permet également de préserver le pouvoir d'achat des salariés modestes.

(1) *Décision n° 2000-437 DC du 19 décembre 2000.*

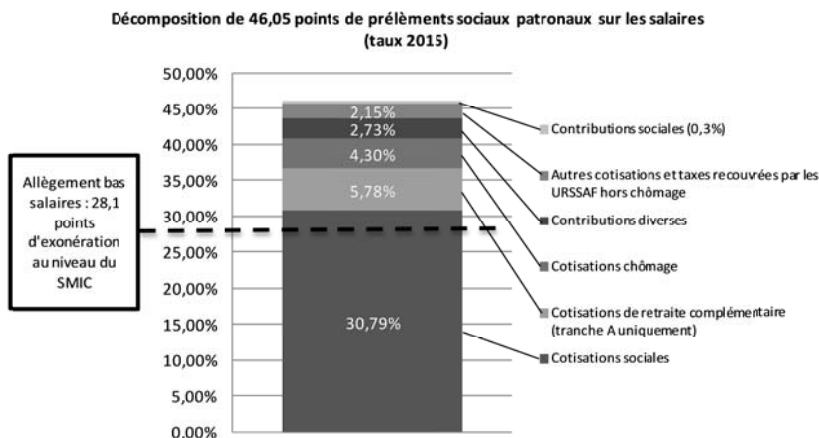
(2) *Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, Résultats 2013 Prévisions 2014, juin 2014, page 35.*

(3) *Le montant consacré aux allègements généraux de cotisations sociales est passé de 3,1 milliards d'euros en 1995 à 20 milliards d'euros en 2013.*

(4) *Trésor-Éco n° 97, Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009, janvier 2012.*

En l'état du droit en vigueur, la réduction générale sur les bas salaires permet à un employeur d'être exonéré à hauteur de 60 % de ses cotisations pour un salarié au niveau du SMIC. L'allègement est calculé en appliquant à la rémunération annuelle un coefficient, différencié selon la taille de l'entreprise depuis 2007 ⁽¹⁾. Conformément à cette différenciation, les entreprises de vingt salariés et plus bénéficient d'un taux d'exonération de 26 points au niveau du SMIC, majoré de 2,1 points pour les entreprises de moins de vingt salariés.

Cet allègement général ne s'applique pas à toutes les cotisations et contributions dues par l'employeur, comme le montre le graphique ci-dessous :



b. Le Gouvernement a déjà engagé une action volontariste en faveur de la baisse du coût du travail

Depuis 2013, les employeurs bénéficient en supplément du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), calculé sur l'assiette constituée des rémunérations brutes annuelles inférieures à 2,5 fois le SMIC pour un taux de 4 % au titre des rémunérations perçues en 2013 et de 6 % les années suivantes. L'application cumulée de ces deux dispositifs conduit à constater un taux d'exonération réel des prélèvements à la charge des employeurs au niveau du SMIC de 34,1 points dans les entreprises de moins de vingt salariés et de 32 points dans les autres.

(1) Article 41 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

(2) Les « contributions diverses » comprennent la taxe d'apprentissage (0,5 %), la contribution additionnelle au développement de l'apprentissage (0,18 %), la participation à la formation (1,60 % pour les entreprises de vingt salariés et plus) et pour les entreprises de vingt salariés et plus la participation à l'effort de construction (0,45 %).

Ce nouveau dispositif, au champ d'application volontairement large, a commencé à produire des effets positifs. Ainsi, l'INSEE a calculé qu'au premier trimestre 2013 l'indice du coût du travail, sur l'ensemble des secteurs marchands non agricoles, aurait été supérieur de 1,8 % à son niveau constaté sans l'application du CICE. À titre de comparaison internationale, COE-Rexecode évalue l'évolution du coût du travail dans l'ensemble de l'industrie et des services marchands à 0,4 % en France contre 1,6 % en Allemagne pour le deuxième trimestre 2013 ⁽¹⁾.

Cependant, le coût du travail reste plus élevé en France au niveau du salaire minimum que dans les autres pays comparables. Cela résulte d'une croissance dynamique du SMIC, le pouvoir d'achat du SMIC horaire ayant augmenté de près de 170 % entre 1970 et 2009 ⁽²⁾. Le ratio du salaire minimum brut au salaire médian des salariés à temps complet apparaît également plus élevé en France en 2012, avec un ratio de 62 % contre 47 % aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, 44 % en Espagne et 38 % aux États-Unis et au Japon ⁽³⁾.

2. La baisse des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants prévue par le présent projet de loi

Afin de remédier au coût du travail plus élevé en France au niveau du salaire minimum, le Gouvernement a fait le choix d'intensifier cette politique de baisse des cotisations sociales des employeurs.

a. Le principe du « zéro cotisations » URSSAF au niveau du SMIC

L'article 2 du projet de loi renforce les allègements généraux sur les bas salaires afin d'exonérer la totalité des prélèvements recouverts par les URSSAF (hors contributions d'assurance chômage), **pour un coût de 400 millions d'euros en 2015**. Cela recouvrera selon l'étude d'impact 27,95 points de cotisations sociales ⁽⁴⁾ pour une entreprise de moins de vingt salariés et 28,35 points pour une entreprise de vingt salariés ou plus. Dans le souci de réduire les effets de seuil actuellement présents, l'exonération totale de cotisations URSSAF au niveau du SMIC concernera indifféremment les petites et les grandes entreprises. Ce traitement indifférencié en fonction de la taille de l'entreprise aura un **impact financier de 1 milliard d'euros** pour la sécurité sociale à partir de 2015.

(1) COE-Rexecode, *La compétitivité française en 2013, document de travail n° 44, octobre 2013, page 25.*

(2) *Rapport du groupe d'experts, Salaire minimum interprofessionnel de croissance, juin 2009, page 10.*

(3) *Rapport du groupe d'experts, Salaire minimum interprofessionnel de croissance, novembre 2013, page 20.*

(4) *Soit 12,8 points de cotisations maladie-maternité, 10,3 points de cotisations d'assurance vieillesse-veuvage de base, 3,45 points de cotisations d'allocations familiales, 1 point de cotisations d'accidents du travail, 0,3 point de contribution de solidarité pour l'autonomie et 0,1 point de cotisation due pour le financement du FNAL (0,5 pour une entreprise de 20 salariés ou plus).*

Eu égard à leur spécificité, les cotisations d'accidents du travail et de maladies professionnelles (AT-MP) font l'objet d'un traitement particulier. Le présent projet de loi prévoit la possibilité d'une imputation des allègements uniquement sur la part de cotisations AT-MP non représentative de l'accidentalité propre à l'entreprise. Celle-ci est estimée à 1 %, pour un taux de cotisation AT-MP national moyen de 2,44 % en 2014. Le plafond d'imputation fixé par arrêté sera vraisemblablement établi à ce niveau de 1 %. Cette limite garantira le caractère responsabilisant et individualisé de cette cotisation. Par ailleurs, compte tenu du coefficient de la réduction dégressive, la possibilité d'imputation sur les cotisations AT-MP ne concernera que les rémunérations inférieures ou égales à 1,01 SMIC.

b. Les allègements de cotisations d'allocations familiales

L'article 2 du présent projet de loi propose la création d'un taux réduit de cotisations familiales à 3,45 points au lieu de 5,25, soit une baisse de 1,8 point. Ce taux réduit s'appliquerait aux rémunérations ou gains n'excédant pas 1,6 fois le montant du SMIC, pour les employeurs entrant dans le champ d'application des allègements généraux. Il s'agit de renforcer le caractère progressif des cotisations d'allocations familiales. Le léger effet de seuil créé par cette mesure est compensé par le caractère dégressif de la réduction générale de cotisations sociales patronales applicable également aux salaires jusqu'à 1,6 SMIC. Cependant, à l'inverse de cette réduction générale, qui rompt le lien entre le taux facial de cotisation et la charge effective pesant sur les entreprises, la mesure proposée par le présent projet de loi introduit un élément de cohérence et de lisibilité.

Entrant en vigueur en 2015, cette mesure aura un **coût estimé à 3 milliards d'euros**. Elle constitue une première étape de la baisse des cotisations d'allocations familiales décidée par le Gouvernement. En 2016, cette réduction de 1,8 point de cotisations sera étendue aux salaires inférieurs à 3,5 SMIC annuel pour un **coût supplémentaire évalué à 4,5 milliards d'euros**.

Les cotisations d'allocations familiales des travailleurs indépendants pourront également bénéficier d'une réduction dans la limite de 3,1 points, pour les revenus d'activité inférieurs à un seuil fixé par décret. L'étude d'impact précise la volonté du Gouvernement, qui est d'instaurer cette réduction sous une forme double. Tout d'abord, une exonération de 3,1 points serait prévue pour les revenus d'activité inférieurs ou égaux à 3 SMIC. Le taux d'exonération serait ensuite décroissant de façon linéaire entre 3 SMIC nets annuels et 3,8 SMIC nets annuels. Il s'agit de renforcer la progressivité des prélèvements à la charge des travailleurs indépendants conformément à la logique retenue par le projet de loi relatif à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. Cette mission concernera 82 % des travailleurs indépendants non agricoles (soit environ 1,75 million d'entrepreneurs), soit 90 % des artisans, 90 % des commerçants, 65 % des professionnels libéraux et 50 % des entrepreneurs relevant du régime micro-social. Elle s'appliquera également à plus de 95 % des non-salariés agricoles.

Cette exonération en faveur des travailleurs indépendants aura un **coût estimé à 1 milliard d'euros par an**. Le **coût global** de ces mesures d'allègement de cotisations sociales est estimé à **5,4 milliards d'euros en 2015**. Elles devraient permettre la création de 47 000 emplois dès 2015, avec un résultat estimé à 190 000 emplois créés grâce au pacte de responsabilité et de solidarité à l'horizon 2017.

3. La question de principe du financement de la protection sociale, notamment pour les prestations universelles : vers la levée d'un tabou

Les allègements de cotisations patronales et cotisations personnelles dues par les travailleurs indépendants se concentrent sur les cotisations d'allocations familiales. Cela résulte d'un souci de lisibilité de la part du Gouvernement et du constat de la nécessaire évolution du financement de la branche famille.

En effet, la branche famille se distingue depuis le 1^{er} janvier 1978 par le caractère universel et généralisé de ses prestations. Si les employeurs bénéficient de certains mécanismes de la branche au titre de la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale, il apparaît néanmoins légitime de s'interroger sur l'opportunité d'une modification du financement de cette branche. Les cotisations de la branche famille pèsent sur le coût du travail et la compétitivité-prix des entreprises alors même que la logique assurantielle de la branche famille a disparu.

Les prestations à caractère universel versées par la branche famille sont aujourd'hui financées à 64 % par les cotisations acquittées par les employeurs, à 18 % par la CSG et à 17 % par les impôts et taxes affectés⁽¹⁾. Il existe donc des possibilités d'évolution du financement de la branche famille vers une assiette plus neutre pour les entreprises et plus favorable à leur compétitivité. La réduction de cotisations d'allocations familiales prévue par le présent texte, étendue à partir de 2016 selon les engagements du Gouvernement, constitue une occasion de repenser les modalités de financement de cette branche. La capacité financière de la branche famille doit être garantie par le biais de ressources dynamiques et pertinentes. À cet égard, on constate que les cotisations acquittées par les employeurs ne font pas l'objet d'une croissance particulièrement soutenue⁽²⁾.

La CSG avait été créée dans cette optique en 1990⁽³⁾, en substitution d'une partie des cotisations sociales, pour un élargissement des ressources de la sécurité sociale. Ce basculement vers un financement plus neutre de la protection sociale, s'agissant notamment de prestations à caractère universel, doit être poursuivi afin de favoriser l'emploi et d'améliorer la compétitivité des entreprises.

(1) *Cour des comptes, Le financement de la branche famille, mai 2013, page 7.*

(2) *Rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale, juin 2014, page 17 : évolution des cotisations sociales nettes de 1,2 % en 2013, contre 3,6 % pour les impôts, taxes et contributions sociales par exemple.*

(3) *Loi n° 90-1168 du 29 décembre 1990 (articles 127 à 135, devenus articles L. 136-1 à L. 136-8 du code de la sécurité sociale).*

C. UNE INCITATION À UN INVESTISSEMENT PRODUCTIF ACCRU PRINCIPALEMENT DESTINÉE AUX PME

Le pacte de responsabilité et de solidarité poursuit un objectif d'allègement de la fiscalité des entreprises. Cette démarche doit se réaliser en premier lieu dans le souci de rendre cette fiscalité plus pertinente d'un point de vue économique et en adéquation avec les capacités contributives des acteurs économiques. À l'évidence, la C3S ne répond pas à ces nouveaux enjeux.

1. Le dispositif actuel de contribution sociale de solidarité des sociétés

La contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) a été instaurée en 1970⁽¹⁾, afin de remédier à la situation démographique défavorable du régime de protection sociale des indépendants. Une contribution additionnelle a été instaurée en 2004⁽²⁾ pour financer l'assurance maladie du régime général, aujourd'hui entièrement affectée au FSV. Ces contributions ont une nature de cotisation de sécurité sociale en raison de leur affectation exclusive au financement de régimes sociaux.

Recouvrées par la caisse nationale du Régime social des indépendants (RSI), ces contributions sont à la charge de certaines sociétés limitativement énumérées par l'article L. 651-1 du code de la sécurité sociale. L'assiette de ces cotisations est constituée du chiffre d'affaires global hors taxes des sociétés assujetties. Le taux de la C3S est fixé à 0,13 %, auquel s'ajoute 0,03 % au titre de la contribution additionnelle. Ces contributions constituent une charge déductible pour la détermination du bénéfice imposable.

En raison d'un seuil d'entrée, la C3S est due lorsque le chiffre d'affaires est supérieur ou égal à 760 000 euros. La C3S concernait 300 000 cotisants en 2012⁽³⁾. Son rendement prévisionnel en 2014 s'établit à 4,63 milliards d'euros pour la C3S et 1,07 milliard d'euros pour la contribution additionnelle, soit un total de 5,7 milliards d'euros⁽⁴⁾.

Depuis 2011, cette contribution est affectée à hauteur de 30,89 % de son produit à la branche maladie du régime des exploitants agricoles, au RSI à hauteur des déficits comptables des trois régimes de base qu'il gère (maladie, retraite des artisans, retraite des commerçants), ainsi que pour la retraite complémentaire des entrepreneurs du bâtiment et des travaux publics. Enfin, le solde du produit de la C3S et la totalité du produit de la C3S additionnelle sont enfin affectés au FSV.

(1) Loi n° 70-13 du 3 janvier 1970.

(2) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004, article 75 (modifiant l'article L. 245-13 du code de la sécurité sociale).

(3) Rapport d'activité 2012 Acooss – conjoncture et financement 2012.

(4) PLF pour 2014, Évaluation des voies et moyens, Tome I, page 157.

L'article 17 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 a par ailleurs affecté au FSV le stock de C3S qui « dormait » jusqu'alors sur le compte de dépôt du RSI. Cela représente une somme établie à 1,3 milliard d'euros, dont l'affectation devait se réaliser de la façon suivante : 800 millions d'euros en 2014, 300 millions d'euros en 2015 et 200 millions d'euros en 2016.

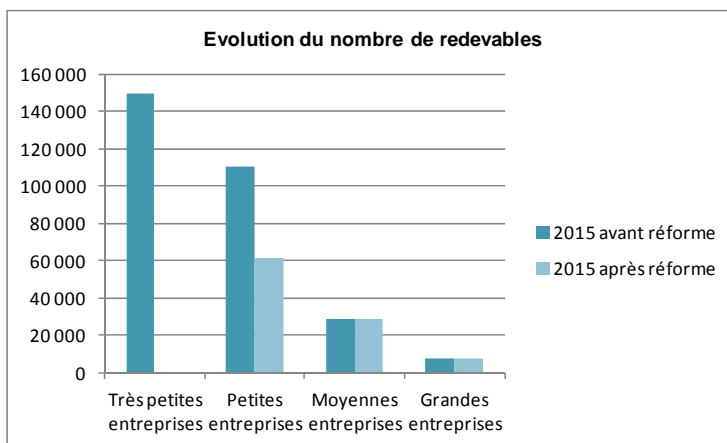
2. La suppression progressive d'un dispositif fiscal économiquement contestable

Compte tenu de sa nature et de son assiette, la C3S apparaît comme une contribution dépourvue de pertinence économique, puisqu'elle ne prend pas en compte de façon satisfaisante la capacité contributive des redevables. Il est communément admis que le bénéfice permet de refléter plus fidèlement que le chiffre d'affaires la capacité contributive d'une entreprise.

Outre le fait que la C3S constitue un handicap du point de vue de la concurrence internationale, la charge qui en résulte est soumise aux fluctuations des cours des matières premières et pénalise proportionnellement plus les entreprises aux faibles marges. La C3S pèse également sur les consommations intermédiaires, ce qui incite les entreprises à recourir à un mode d'organisation et de production plus intégré, pas forcément légitime au plan économique.

L'article 3 du présent projet de loi prévoit la substitution à partir du 1^{er} janvier 2015 du seuil d'application de la C3S par un abattement établi à 3,25 millions d'euros. Cela constitue une diminution brute de la contribution estimée à 1 milliard d'euros pour l'année 2015, hors impact sur l'impôt sur les sociétés.

Cette mesure permet de faire bénéficier toutes les entreprises d'un allègement de la fiscalité, ce que n'aurait pas permis un simple relèvement du seuil d'application, par exemple. De façon concomitante, cet abattement permet de supprimer tout effet de seuil et de cibler prioritairement les petites entreprises, puisque la totalité des TPE (chiffre d'affaires inférieur à 2 millions d'euros) et 45 % des petites entreprises (chiffre d'affaires compris entre 2 et 10 millions d'euros) seront exonérées de C3S dès 2015. Le nombre total de redevables diminuera sensiblement de 67 %, soit un passage de 296 000 redevables environ en 2014 à 97 650 en 2015.



Source : Étude d'impact du projet de loi

Le Gouvernement prévoit un relèvement de l'abattement en 2016 pour un bénéfice supplémentaire de 1 milliard d'euros, puis la disparition définitive de la C3S en 2017. La suppression définitive de la C3S devrait permettre d'améliorer la compétitivité des entreprises, en préservant leur potentiel d'investissement productif libéré d'une contribution aux effets distorsifs sur les modes de production.

Dans l'attente de la compensation intégrale de la mesure pour la sécurité sociale, le dispositif de l'**article 3** prévoit l'affectation de la C3S à la Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés, à la Caisse nationale d'assurance vieillesse, au FSV et à la branche des assurances invalidité et maternité du régime de protection sociale des non-salariés agricoles.

3. L'impact de cette mesure pour le Régime social des indépendants, et son intégration financière au régime général

Si la mesure sera sans impact sur le régime des exploitants agricoles en raison des mécanismes d'intégration financière qui le lient avec le régime général depuis 2009 ⁽¹⁾, il n'en est pas de même pour le RSI.

Le texte du projet de loi propose en effet de retenir une architecture analogue à celle qui existe depuis 1963 pour les branches maladie et vieillesse du régime des salariés agricoles ⁽²⁾. Il s'agirait d'intégrer financièrement le RSI au régime général, dans une perspective de rationalisation et de simplification. La branche maladie du RSI serait intégrée financièrement à la Caisse nationale

(1) Loi n° 2009-1646 du 24 décembre 2009 de financement de la sécurité sociale pour 2010, article 17.

(2) Décret n° 63-406 du 10 avril 1963 portant règlement d'administration publique et relatif au fonctionnement de la caisse nationale de sécurité sociale en matière de régimes d'assurances sociales et de prestations familiales des salariés agricoles.

d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et la branche vieillesse du RSI serait intégrée financièrement à la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS). Cette solution répond d'emblée de façon pérenne à l'extinction programmée de la C3S.

Cette évolution n'a pas vocation à remettre en cause l'indépendance et l'autonomie de gestion du régime, qui restera l'interlocuteur unique des affiliés pour le recouvrement des cotisations et le versement des prestations. La trésorerie du régime sera assurée en lien avec l'ACOSS.

Cette intégration financière permet d'éviter l'existence de transferts d'équilibrage complexes, qui auraient par ailleurs eu pour effet de fragiliser le financement de ce régime. Le Rapporteur pour avis salue cette intégration financière qui permet de faciliter la gestion financière des différents régimes tout en garantissant leur autonomie.

III. LE GEL EXCEPTIONNEL DES PRESTATIONS SOCIALES DANS UN CONTEXTE DE MAÎTRISE DES DÉPENSES SOCIALES

L'article 9 du présent projet de loi définit une exception au principe de la revalorisation au 1^{er} octobre des pensions de vieillesse de base servies par le régime général, y compris leurs majorations et suppléments, ainsi que des paramètres de calcul de l'allocation de logement familiale.

Cet effort permettra à la CNAV de réaliser une économie en année pleine estimée à 1 milliard d'euros ⁽¹⁾.

Concernant la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'économie réalisée sera, toujours en année pleine, de 35 millions d'euros.

IMPACT DES MESURES DE NON-REVALORISATION

(en millions d'euros)

	2014	2015	Montant total
Mesures relatives aux pensions et prestations vieillesse	220	715	935
Non revalorisation des paramètres de calcul de l'allocation de logement social	8,75	26,25	35

Source : étude d'impact du projet de loi.

Les prestations familiales ainsi que les rentes d'accident du travail et maladies professionnelles (AT-MP) ne sont pas concernées par ce gel, leur prochaine revalorisation s'effectuant dans les conditions prévues respectivement par les articles L. 341-6 et L. 551-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire le 1^{er} avril 2015. Le projet de texte ne pouvait inclure ces dispositifs sans méconnaître les textes organiques régissant le contenu des lois de financement de la sécurité sociale.

(1) L'étude d'impact jointe au projet de loi chiffre précisément l'effet financier à 935 millions d'euros.

Une mesure portant sur le gel du montant de ces prestations en 2015 figurera dans la prochaine loi de financement de la sécurité sociale, ce qui est confirmé par l'étude d'impact accompagnant le présent texte. La stabilisation de ces dépenses, qui fait partie intégrante du pacte de responsabilité, permettra la réalisation de 600 millions d'euros d'économies en année pleine ⁽¹⁾, dont 455 millions en 2015.

L'ensemble de ces chiffres n'intègrent toutefois pas les dépenses induites par les mesures de stabilisation sur d'autres prestations, notamment sur les dépenses de minima sociaux. En effet, certaines des prestations non revalorisées entrant dans les bases ressources des minima sociaux, leur absence de revalorisation se traduira par une augmentation du minimum social.

Ces mesures de moindres dépenses, nécessaires dans leur principe et mesurées dans leur mise en œuvre, viennent en complément des efforts accomplis par les autres branches de la sécurité sociale pour maîtriser leurs charges respectives.

A. LE MÉCANISME DE STABILISATION DU MONTANT DES PRESTATIONS

1. Le principe général de la revalorisation des prestations sociales

a. La revalorisation des pensions

Concernant les pensions servies par le régime général, le principe de la revalorisation est posé par l'article L. 161-23-1 du code de la sécurité sociale et permet de garantir le maintien du niveau de vie des 15 millions de retraités concernés. Le principe d'indexation des pensions des fonctionnaires sur les prix est quant à lui inscrit à l'article L. 16 du code des pensions civiles et militaires de retraites.

Ce principe, pérennisé par la loi du 21 août 2003 ⁽²⁾, intègre :

– la prévision d'inflation pour l'année n retenue par la commission économique de la Nation (CEN) ⁽³⁾ qui se réunit avant le 15 avril de l'année n ;

(1) 360 millions portant sur les aides au logement, et 240 millions sur les rentes invalidité et AT/MP.

(2) Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

(3) La CEN comprend vingt-huit membres choisis parmi les personnalités qualifiées par leurs travaux et leur compétence économique et financière. Le commissaire général à la stratégie et à la prospective (CGSP) et le gouverneur de la Banque de France en sont membres de droit. La commission se réunit deux fois par an. Lors de la session de printemps (avant le 15 avril), la commission délibère notamment sur le niveau de la prévision servant à l'indexation des prestations sociales au 1^{er} avril. Lors de la session d'automne (avant le 31 octobre), la commission examine en particulier le rapport définissant l'équilibre économique et financier produit à l'appui du projet de loi de finances.

– à laquelle s’ajoute un ajustement au titre de l’année n-1 ; cet ajustement est égal à l’écart entre le taux d’inflation établi à titre définitif par l’INSEE pour l’année n-1 et la prévision initiale pour cette même année ayant servi de base à la revalorisation effectuée l’année n-1.

Le coefficient annuel de revalorisation des pensions s’applique également à la surcote, à la bonification pour enfants ⁽¹⁾, la majoration pour tierce personne ⁽²⁾ et au minimum contributif ⁽³⁾. Seuls sont concernés par le présent gel la bonification pour enfants et la surcote.

Notons qu’à à partir d’octobre 2015, le décalage de la revalorisation des pensions (hors minimum vieillesse) d’avril à octobre, opéré par la loi du 20 janvier 2014 ⁽⁴⁾, permettra de lier directement la revalorisation des pensions et les prévisions d’inflation publiées par le Gouvernement dans le cadre de la préparation des lois financières ⁽⁵⁾.

Cette mesure de décalage, qui porte le gel à dix-huit mois au total, permet déjà une économie en dépense qui avait été évaluée à 800 millions d’euros pour 2014, pour l’ensemble des régimes de base obligatoires de la sécurité sociale. La CCSS a quant à elle chiffré l’économie attendue pour 2014 à 300 millions d’euros, pour le seul régime général.

La CEN avait arrêté au printemps dernier la prévision d’inflation hors tabac à 1,1 % pour l’année 2014. La revalorisation prévue pour 2014 (0,6 %) correspond donc à l’hypothèse d’inflation de 1,1 %, minorée de l’écart d’inflation (0,5 %) entre l’inflation réalisée en 2013 (0,7 %) et la prévision qui avait été retenue en avril 2013 (1,2 %).

(1) L’article L. 351-12 du code de la sécurité sociale prévoit qu’une majoration pour enfants est allouée aux assurés qui ont eu au moins trois enfants.

(2) Article L. 355-1 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 351-10 du code de la sécurité sociale.

(4) Principe détaillé par la circulaire Cnav 2014-29 du 9 avril 2014.

(5) La même idée avait prévalu lors du décalage du 1^{er} janvier au 1^{er} avril opéré par la loi de financement pour 2009. Il s’agissait de garantir à l’avenir davantage de réactivité et une indexation plus précise.

Le tableau suivant permet de comprendre ce mécanisme :

LA REVALORISATION DES PENSIONS EN 2014

		2011	2012	2013	2014 (p)
Prix hors tabac estimés pour l'année n (par la CEN en mars n)	(1)	1,8	1,8	1,2	1,1
Régularisation sur l'inflation n-1	(4) = (2)-(3)	0,3	0,3	0,1	- 0,5
Inflation définitive constatée pour l'année n-1	(2)	1,5	2,1	1,9	0,7
Prix hors tabac estimés en N-1 pour l'année n-1	(3)	1,2	1,8	1,8	1,2
Revalorisation effective	(5) = (1) + (4)	2,1	2,1	1,3	0,6
Augmentation en moyenne annuelle		1,8	2,1	1,5	0,47
Inflation mesurée par l'INSEE : prix hors tabac de l'année n (publiée en janvier n+1)		2,1	1,9	0,7	-

Source : comptes de la sécurité sociale, juin 2014.

Selon le rapport précité de la CCSS, en moyenne annuelle, la revalorisation des pensions serait alors de 0,47 % en 2014 et contribuerait pour 0,5 milliard d'euros à l'augmentation des prestations légales de la CNAV.

Ce montant est à rapporter aux 2,7 milliards d'euros d'augmentation des prestations légales nettes servies par la CNAV entre 2013 et 2014 (+ 4 %).

Pour 2013 et 2014 en effet, étant donné la faible inflation constatée, la hausse des dépenses de la CNAV est essentiellement tirée par la forte progression des départs en retraite dus aux élargissements successifs, en 2010 puis 2012, des possibilités de départs anticipés ⁽¹⁾.

b. La revalorisation de l'allocation de logement familiale

Instituée en 1948, l'ALF est une aide financière destinée à réduire le montant du loyer pour inciter les familles à améliorer leurs conditions de logement. Elle représente 25 % du total des dépenses d'aides personnelles au logement et est entièrement financée par la branche famille, tout comme la fraction de l'aide personnalisée au logement (APL) versée aux ménages avec enfants (via le Fonds national d'aide au logement, FNAL).

Définie à l'article L. 542-1 du code de la sécurité sociale, l'ALF a bénéficié en 2012 à 1,3 million de personnes.

(1) Les dépenses au titre de la retraite anticipée ont augmenté de 26,5 % en 2013, pour une hausse de 21 % du nombre de bénéficiaires.

En application de l'article 26 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, les aides au logement sont revalorisées chaque année en fonction de l'indice de revalorisation des loyers (IRL). Pour 2014, l'augmentation se monterait à 0,74 %.

Au total, 8,8 milliards d'euros d'aides au logement ont été versées en 2013 par la branche famille, dont 4,4 milliards d'ALF.

Depuis la LFSS pour 2014, l'ALF n'est plus réévaluée au 1^{er} janvier mais au 1^{er} octobre ⁽¹⁾.

2. Une mesure d'économie exceptionnelle et limitée

a. Les pensions

Pour 2014, l'étude d'impact implique que la revalorisation d'octobre aurait effectivement été de 0,6 %, sans prise en compte de la nouvelle hypothèse d'inflation du rapport économique, social et financier. Ce pourcentage est relativement faible. L'effort demandé aux pensionnés concernés, s'il est réel, reste donc limité. Pour une retraite égale à 1 200 euros, le gel représente une moins-value de 7 euros par mois.

L'économie attendue de la mesure de gel est de l'ordre de 200 à 300 millions d'euros pour la seule année 2014.

Par ailleurs, le III de l'article 9 neutralise le mécanisme de rattrapage de l'inflation pour 2015. En effet, cet ajustement aurait conduit à annuler les économies consécutives au gel des prestations.

Le Rapporteur pour avis se félicite qu'une telle mesure intervienne dans un contexte d'inflation limitée et qu'elle présente un caractère exceptionnel. En effet, les retraités participent déjà largement au redressement des comptes sociaux. Depuis le 1^{er} avril 2013, près de 7 millions de retraités sont assujettis à la contribution annuelle de solidarité active (Casa), de 0,3 %, prélevée directement sur les retraites de base et complémentaires, ainsi que sur les pensions de réversion. Par ailleurs, depuis la loi de finances pour 2014, la majoration de pension de 10 % pour les personnes ayant élevé au moins trois enfants est soumise à l'impôt sur le revenu.

(1) Le projet de loi initial prévoyait bien le gel pour 2014 des paramètres de calcul de l'ALF, pour une économie estimée alors à 46 millions d'euros. Un amendement de Mme Marie-Françoise Clergeau adopté à l'Assemblée nationale avait remplacé la mesure de gel par un report de la date de revalorisation.

Enfin, il est nécessaire de rappeler ici les mesures d'économies prises par les gestionnaires de régimes complémentaires. Le 13 mars 2013, un accord a été conclu par les partenaires sociaux, prévoyant une indexation inférieure à l'inflation pour les pensions complémentaires versées entre 2013 et 2015 pour les régimes ARRCO⁽¹⁾ et AGIRC⁽²⁾. Au 1^{er} avril 2013, les retraites AGIRC et ARRCO ont été revalorisées respectivement de 0,5 et 0,8 %, contre 1,2 % pour les retraites de base, et aucune revalorisation n'est intervenue au 1^{er} avril 2014⁽³⁾.

Suite à cette désindexation, le déficit des régimes complémentaires attendrait 5,5 milliards d'euros en 2017 contre 8,6 milliards d'euros si aucune mesure n'avait été prise.

b. L'allocation de logement familiale

La mesure de stabilisation du montant de l'ALF pour 2014 est indissociable de l'article 6 du PLFR pour 2014 qui prévoit spécifiquement la mesure de report de revalorisation des aides au logement financées par l'État – aides personnalisées au logement (APL) et allocations de logement à caractère social (ALS).

Si le gel de l'ALF représente une économie en année pleine de 35 millions d'euros, cette estimation ne tient toutefois pas compte de certaines prestations, le RSA essentiellement, dont le caractère de complément de ressource permettra en réalité d'annuler l'effet négatif du gel pour ses bénéficiaires.

Les services ministériels ont indiqué au Rapporteur pour avis ne pas être en mesure de chiffrer ces éventuels effets induits.

Sur la base d'un IRL à 1,13 %, la revalorisation des barèmes des trois aides au logement (APL, ALS, ALF) représenterait un coût de 130 millions d'euros en année pleine.

Le gel des prestations logement comporte une réelle pertinence, en termes strictement budgétaires, eu égard aux facteurs principaux d'aggravation de la dépense dans ce domaine. En effet, c'est la forte revalorisation du barème qui a tiré la croissance de 3,9 % des aides au logement en 2013, le nombre de bénéficiaires étant resté stable. Les loyers plafond ainsi que le forfait de charges ont été revalorisés au 1^{er} janvier 2013 en fonction d'un indice particulièrement élevé (+ 2,1 %).

(1) L'Arrco (Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés) gère le régime de retraite complémentaire de l'ensemble des salariés du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture, cadres compris.

(2) L'Agirc (Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres) gère le régime de retraite complémentaire des cadres du secteur privé de l'industrie, du commerce, des services et de l'agriculture.

(3) En 2014 et 2015, selon le texte de l'accord, la valeur des points « évoluera en fonction de l'évolution moyenne annuelle des prix moins 1 point, sans pouvoir diminuer en valeur absolue ».

La Commission des comptes de la sécurité sociale souligne ainsi que, par symétrie, la moindre revalorisation des aides au logement en 2014 limiterait leur progression à 2,1 %.

En ce qui concerne la seule ALF, il est à noter toutefois qu'elle est la moins dynamique puisque son augmentation entre 2012 et 2013 est restée contenue à 2,9 %.

Le tableau suivant permet de visualiser les volumes respectifs des différentes allocations.

MONTANT DES AIDES AU LOGEMENT DE 2012 À 2014

(en milliards d'euros)

	2012	%	2013	%	2014	%
ALF	4,2	0,8	4,4	2,9	4,4	0,9
ALS	5,1	1,6	5,3	3,5	5,3	1,4
APL	7,4	3,8	7,8	4,8	8,0	3,2
Total	16,8	2,3	17,4	3,9	17,8	2,1
FNAL	4,2	3,7	4,4	5,0	4,6	3,1
Total CNAF	8,5	2,2	8,8	3,9	9,0	2,0

Source : DSS/SD EPF/6A – CNAF. Champ : tous régimes, France entière.

Fin 2011, 6,4 millions d'allocataires bénéficient d'une aide au logement dont 2,7 millions pour l'APL, 1,3 million pour l'ALF et 2,4 millions pour l'ALS. En incluant les enfants et les autres personnes à charge au sens du logement, 13,5 millions de personnes sont concernées par le bénéfice d'une aide au logement, soit un cinquième de la population ⁽¹⁾.

La nécessité de réduire les dépenses publiques conduit à prendre des mesures visant à atténuer les augmentations mécaniques de dépenses publiques, lorsque celles-ci sont conséquentes, comme c'est le cas pour les aides personnelles au logement.

Toutefois, comme il a été indiqué plus haut, lors de l'examen du PLFR pour 2014 en commission des Finances, a été adopté un amendement de suppression de l'article 6 qui appliquait la même mesure de non-revalorisation aux deux autres allocations logement servies par la branche famille.

L'amendement par ailleurs a été redéposé en vue de l'examen du texte en séance publique.

Il serait incompréhensible que ces trois aides ne soient pas revalorisées dans les mêmes conditions.

(1) *Minima sociaux et prestations sociales, « Ménages aux revenus modestes et redistribution », DREES, 2013.*

La politique publique d'aides au logement est un tout et doit conserver une certaine cohérence.

Par conséquent, à l'initiative du Rapporteur pour avis, la Commission a adopté un amendement de coordination visant à supprimer la mesure de non-revalorisation de l'ALF, ce qui reviendrait à annuler les 35 millions d'euros d'économie en année pleine qui y sont associés.

Ce débat est l'occasion pour le Rapporteur pour avis d'indiquer qu'une réflexion doit être menée afin de redonner aux aides au logement toute leur pertinence.

En 2013 et 2014, le dispositif global a coûté près de 18 milliards d'euros à l'État et à la sécurité sociale.

En mai 2012, l'IGAS a publié un rapport sur le sujet, indiquant que l'efficacité des aides personnelles s'est détériorée pendant la dernière décennie.

Malgré la croissance de la dépense publique (+ 3,9 % en 2013), les locataires doivent parfois consacrer plus de 30 % de leurs revenus pour payer leur loyer.

Il serait donc opportun de mener des travaux sur la modulation des aides en fonctions des territoires, sur leur cumul avec le rattachement au foyer fiscal ou le meilleur ciblage sur les locataires (et non les propriétaires vu la multiplication récente des dispositifs d'accession à la propriété).

B. LE MAINTIEN DE LA REVALORISATION AU 1^{ER} OCTOBRE 2014 POUR LES PETITES PENSIONS

Un gel global des pensions, sans distinction de montant, aurait conduit pour 2014 à la réalisation d'une économie égale à 500 millions d'euros, et de 1,3 milliard d'euros en année pleine.

Cependant, afin de préserver le pouvoir d'achat des retraités les plus modestes, le II de l'article 9 prévoit de ne pas soumettre à la mesure de gel les assurés dont le montant total de la pension, y compris les pensions de retraites complémentaires, majorations, accessoires et suppléments, est inférieur à 1 200 euros. Seule la majoration pour tierce personne est exclue du calcul de ce seuil.

Lors des discussions ayant entourées l'adoption de la loi garantissant l'avenir et la justice du système de retraites, ce seuil de 1 200 euros avait été évoqué à de nombreuses reprises, même s'il est largement supérieur au seuil de pauvreté monétaire défini par l'INSEE ⁽¹⁾ mais inférieur au budget minimum pour vivre du baromètre 2013 de la DREES ⁽²⁾. Ce montant correspond toutefois au seuil de non-assujettissement à l'impôt sur le revenu (fixé autour de 1 150 euros par mois personne seule) ainsi qu'au seuil de déclenchement de la réduction d'impôt prévue à l'article 1^{er} du PLFR 2014 au niveau maximal (350 euros annuels).

Selon les derniers chiffres fournis par la DREES ⁽³⁾ portant sur l'année 2012, la pension moyenne d'un retraité est de 1 288 euros par mois.

Une discrimination en fonction du montant global de la pension ne semble pas encourir de risque d'inconstitutionnalité pour rupture d'égalité entre les retraités. En effet, il est loisible au législateur de déroger à l'égalité pour des raisons d'intérêt général, et de traiter de façon différente des situations différentes. Ce seuil de 1 200 euros vise justement à préserver le pouvoir d'achat des plus petites pensions, ce qui est sans aucun doute un motif d'intérêt général justifiant, exceptionnellement, un traitement différencié des retraités.

En outre, la mesure s'accompagne d'un mécanisme de lissage permettant de limiter l'effet de modification de la hiérarchie des revenus après indexation, en deçà ou au-delà de 1 200 euros. Les retraités dont le montant de la pension est compris entre 1 200 et 1 205 euros verront leur retraite revalorisée du coefficient réduit de moitié, soit 0,3 %. Ce lissage devrait concerner, très approximativement, entre 10 000 et 20 000 personnes.

En ce qui concerne l'application concrète du seuil, il s'avère impossible de déterminer aisément le montant global des pensions perçues par un seul retraité, compte tenu de la multiplicité des régimes de retraite en France. L'étude d'impact accompagnant le projet de loi admet qu'un décalage dans la revalorisation des petites pensions n'est pas à exclure. Dans ce cas, un rattrapage sera bien entendu opéré.

(1) Le seuil de pauvreté est calculé par rapport à la médiane de la distribution des niveaux de vie. Les seuils traditionnellement retenus par l'INSEE et l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale sont fixés à 60 % ou à 50 % du niveau de vie médian, le seuil à 60 % étant le seuil officiel en France et dans l'Union européenne. En 2011, ce seuil correspondait à 977 euros et concernait 8,7 millions de personnes.

(2) Ce montant est établi selon le ressenti des personnes soumis à la question suivante : « Selon vous pour vivre, quel est le montant dont doit disposer au minimum un individu chaque mois ? ». Pour 2013, le montant s'établissait à 1 490 euros par mois.

(3) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, Les retraités et les retraites – édition 2014.

En pratique, l'outil informatique mobilisé sera le traitement informatisé relatif aux échanges inter-régimes de retraite (EIR). Ce répertoire permet de reconstituer le montant des retraites dans les régimes obligatoires. La notion de « régimes légaux et rendus légalement obligatoires », utilisée par l'article 9, vise justement à couvrir les quarante-quatre régimes pris en compte dans le décret 2009-1553 du 14 décembre 2009 relatif aux échanges inter-régimes de retraite, gérés par convention par la CNAV.

Originellement, cet entrepôt de données était destiné à déterminer de façon automatique la majoration de pension de réversion, la majoration de pension non salariée agricole et le minimum contributif tous régimes. Le travail à accomplir pour assurer un caractère opérationnel à la présente mesure est en effet essentiel. Il s'agit tout autant d'actualiser les informations entreposées dans ce système inter-régimes que de déterminer les règles de gestion applicables.

La tâche sera d'autant plus lourde pour la CNAV que la convention d'objectifs et de gestion (COG) 2009-2013 a abouti à la suppression de 750 emplois sur un total d'un peu plus de 14 000 salariés en 2009. Les budgets de gestion administrative de chacune des branches du régime général sont en effet négociés dans le cadre des COG et obéissent aux règles budgétaires annexées à celles-ci ⁽¹⁾. Rappelons qu'un objectif de 200 millions d'euros d'économies sur les coûts de gestion avait été fixé pour 2014 par la LFSS.

Concernant la CNAV, le Rapporteur pour avis insiste afin qu'il soit procédé le plus rapidement possible à la signature de la nouvelle COG. Actuellement régie par un budget provisoire, la caisse ne peut en effet remplacer à ce stade aucun départ pour quelque motif que ce soit.

La mesure de gel ne s'appliquera pas au minimum vieillesse (ASPAs et anciennes allocations du minimum vieillesse versées en application de l'ordonnance n° 2004-605 du 24 juin 2004), toujours revalorisé au 1^{er} avril. Le IV de l'article 9 prévoit en outre une seconde revalorisation au 1^{er} octobre 2014 conformément aux engagements du Gouvernement. Après la hausse de 0,6 % en avril dernier, l'ASPAs atteint désormais 792 euros par mois. Dans l'hypothèse où ce montant serait porté à 800 euros au 1^{er} octobre prochain, le surcoût pour les finances publiques serait d'environ 67 millions d'euros en année pleine.

600 000 personnes sont actuellement bénéficiaires de l'ASPAs, et le minimum vieillesse représente une charge pour les organismes de sécurité sociale chiffrée à 2,12 milliards d'euros pour 2014 ⁽²⁾.

(1) Pour mémoire, en 2013, les dépenses brutes hors investissement de gestion administrative du régime général se sont élevées à 10,26 milliards d'euros, soit une évolution de 1,5 % par rapport à l'exécuté 2012.

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

Enfin, il est nécessaire de rappeler qu'une revalorisation exceptionnelle du RSA est également prévue. En application du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale lancé en janvier 2013, le Premier ministre a annoncé que « *la prochaine étape de la revalorisation exceptionnelle du RSA de 10 % en cinq ans interviendra comme prévu le 1^{er} septembre 2014* ». Le RSA « socle », financé par les départements ⁽¹⁾, va donc être augmenté de 2 % le 1^{er} septembre. Près de 2,3 millions d'allocataires sont concernés.

Selon une réponse au questionnaire budgétaire, adressée à l'automne dernier au Rapporteur spécial de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, la revalorisation du RSA de septembre 2013 avait été estimée à 68 millions d'euros ⁽²⁾.

Par ailleurs, dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2014, la Cour des comptes a estimé à 11 millions d'euros l'impact sur les dépenses de 2013 du FNSEA de la revalorisation exceptionnelle du RSA activité de 2 %.

C. LA RECTIFICATION DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES

Concernant l'année 2013, et pour la quatrième année consécutive, l'objectif fixé par la LFSS a été respecté : les dépenses d'assurance maladie sont estimées à 174,0 milliards d'euros, soit une sous-exécution de 1,4 milliard. Elle résulte, pour partie, d'un effet base, lié à la sous-exécution plus forte que prévu de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM) en 2012 (600 millions). Par rapport à 2012, la progression des dépenses est limitée à 2,4 %, alors que le taux de croissance de l'ONDAM prévu en LFSS était de 2,7 %.

En septembre 2013, lors de la préparation de la loi de financement pour 2014, les dépenses attendues de 2013 avaient été révisées à la baisse de 500 millions d'euros puis de 150 millions supplémentaires lors du débat parlementaire. Par rapport à cette estimation, le constat actuel fait apparaître une nouvelle révision à la baisse d'environ 0,8 milliard d'euros.

Après ce rebasage, le Gouvernement a annoncé que les rythmes de progression futurs de l'ONDAM seront abaissés ainsi qu'il suit :

	2014	2015	2016	2017
Évolution annuelle de l'ONDAM	2,4 %	2,1 %	2,0 %	1,9 %

Source : Annexe A du PLFRSS pour 2014.

(1) Pour l'année 2012, la dépense de RSA socle s'est élevée à 8 171,2 millions d'euros pour la France entière (métropole, DOM/COM, Mayotte). La dépense 2013, hors revalorisation de septembre 2013, pourrait avoisiner 8 898 millions.

(2) Estimation de la direction générale de la cohésion sociale lors de la présentation du projet de décret portant revalorisation du RSA en juillet 2013.

Ces 800 millions d'euros résultent pour environ 450 millions d'un effet de base favorable sur les sous-objectifs des soins de ville et des autres prises en charge de 2013, et de 343 millions d'euros de mises en réserve.

Cette mise en réserve permet de tenir compte d'une sous-exécution d'environ 350 millions d'euros des sous-objectifs hospitaliers et du sous-objectif relatif aux dépenses du Fonds d'intervention régional (FIR).

En effet, la sous-exécution des autres sous-objectifs de l'ONDAM (hors soins de ville) n'est pas de même nature car elle résulte de décisions de versements de dotations qui ne sont par définition pas reconduites systématiquement d'une année sur l'autre. Elle ne peut donc pas être automatiquement retenue sur la base 2014.

Aussi, pour tenir compte de la sous-exécution observée en 2013 sur l'ONDAM hospitalier et sur l'objectif global de dépenses médico-sociales, des mises en réserve supplémentaires, à hauteur de 343 millions, ont été décidées pour 2014 :

– 225 millions de dotations sur l'ONDAM hospitalier : 160 millions d'euros au titre de la dotation au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP), 41 millions d'euros au titre des dotations annuelles de fonctionnement et 24 millions d'euros au titre des missions d'intérêt général et à l'aide à la contractualisation (MIGAC) ;

– 43 millions d'euros de crédits médico-sociaux répartis sur le 4^{ème} sous-objectif ;

– 75 millions d'euros de crédits FIR.

VENTILATION DE L'ONDAM AUX TERMES DU PLFRSS 2014

(en milliards d'euros)

	LFSS 2014	PLFRSS 2014	ÉVOLUTION
Dépenses de soins de ville	81,1	80,7	- 0,4
Dépenses relatives aux établissements de santé tarifés à l'activité	55,6	55,6	0,0
Autres dépenses relatives aux établissements de santé	19,9	19,7	- 0,2
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes âgées	8,6	8,6	- 0,04
Contribution de l'assurance maladie aux dépenses en établissements et services pour personnes handicapées	9,0	9,0	0,0
Dépenses relatives au fonds d'intervention régional	3,2	3,1	- 0,08
Autres prises en charge	1,7	1,7	
TOTAL	179,1	178,3	- 0,8

Source : LFSS et PLFRSS pour 2014

En ce qui concerne les dépenses de la branche Vieillesse, **l'article 13** du PLFRSS pour 2014 rectifie la prévision de dépenses afin de tenir compte de la non-revalorisation des pensions au 1^{er} octobre prochain.

Il est également tenu compte du maintien de la revalorisation, à la date prévue des pensions dont le montant global, tous régimes confondus, est inférieur ou égal à 1 200 euros bruts mensuels.

L'article 68 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 avait fixé les objectifs de dépenses de la branche Vieillesse à :

– 221 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, ce qui représente une progression de 1,1 % par rapport à l'objectif fixé pour l'exercice 2013 ;

– 117,2 milliards d'euros pour le régime général, soit 1,6 % de plus qu'en 2013.

L'objectif de dépenses de la branche Vieillesse est ainsi fixé à :

– 220,7 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale ;

– 117 milliards d'euros pour le régime général.

Enfin, **l'article 14** du présent projet de loi modifie les objectifs de dépenses de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles. Les objectifs rectifiés à la baisse sont fixés à 13,2 milliards d'euros pour l'ensemble des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et 11,8 milliards d'euros pour le seul régime général de la sécurité sociale. Ces modifications représentent respectivement une baisse de 100 millions d'euros et de 200 millions d'euros par rapport aux objectifs définis par la LFSS 2014.

EXAMEN EN COMMISSION

La Commission, au cours de sa séance du 25 juin, examine pour avis le projet de loi.

M. Dominique Lefebvre, rapporteur pour avis. Mon exposé liminaire sera relativement bref, car les sujets que nous allons aborder font partie d'un ensemble dont nous débattons actuellement en séance publique avec le projet de loi de finances rectificative – PLFR.

Ces orientations ont été évoquées, d'une part, le 8 avril dernier lors du discours de politique générale du Premier ministre et du vote de confiance qui a suivi, d'autre part, à l'occasion du débat sur la déclaration de politique générale du Gouvernement préalable à la transmission du programme de stabilité à la Commission européenne.

Je rappelle que ce n'est que la deuxième fois depuis 1996 que notre Assemblée est saisie d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale – PLFRSS. La première fois, en 2011, le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale avait porté sur la création d'un dispositif de prime sur les dividendes.

Ce débat est encadré par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, qui pose des règles de procédure assez strictes, excluant notamment que nous puissions débattre et voter des dispositions ayant un effet en 2015 mais qui ne seraient pas pérennes. Celles-ci sont renvoyées au projet de loi de financement de l'année. Ceci explique qu'une partie des dispositions du pacte de responsabilité et de solidarité trouveront leur place dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Nous avons un débat récurrent dans notre Commission sur l'opportunité des textes financiers rectificatifs. À ce propos, je rappelle qu'il y a deux raisons essentielles de débattre aujourd'hui d'un projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, au-delà de la volonté politique d'affirmer la mise en œuvre des orientations que nous avons adoptées. Tout d'abord, certaines mesures doivent entrer en vigueur au cours de l'année 2014 : il s'agit de la stabilisation des prestations sociales. Ensuite, pour des raisons de bonne gouvernance et compte tenu du délai afférent à l'éventuelle saisine du Conseil constitutionnel, il est nécessaire d'adopter le plus rapidement possible certains dispositifs plus longs à se mettre en place, par exemple l'allègement des cotisations salariales et patronales.

Si nous en sommes là aujourd'hui, c'est parce que la situation de la France était plus que préoccupante en 2012. Comme l'avait rappelé M. Pierre Moscovici, alors ministre de l'Économie et des finances, nous souffrions d'un triple déficit : déficit des finances publiques, déficit de compétitivité et déficit de confiance. Face à une telle situation, nous avons été conduits, dès l'été 2012 puis dans les projets de loi de finances pour 2013 et 2014, à prendre des dispositions d'augmentation des prélèvements obligatoires et de maîtrise de l'évolution de la dépense publique.

Il est toujours de bon ton de critiquer *a posteriori* les dispositions prises, lorsque la dépense publique a progressé au cours des dix dernières années de plus de 2,5 points par an. La situation que nous avons trouvée en 2012 était également marquée par une dégradation forte de la compétitivité de nos entreprises, laquelle s'est traduite dans le chiffre du déficit extérieur et dans la baisse continue de leur taux de marge. Nos entreprises ont souffert d'un mauvais positionnement en ce qu'elles n'ont pas suffisamment occupé les secteurs de croissance, d'innovation et à valeur ajoutée. Elles se sont ainsi retrouvées dans l'incapacité de faire face à l'émergence de nouveaux concurrents économiques qui ont pratiqué une forme de dumping social.

Nous nous inscrivons aujourd'hui dans le cadre des orientations fixées par le Président de la République lors de son intervention du 31 décembre 2013 et sa conférence de presse du 14 janvier 2014. Il s'agit tout à la fois d'accélérer et d'approfondir ces engagements.

Un certain nombre de mesures ont été prises à partir de l'été 2012. Je citerai l'adoption en décembre 2012 du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi – CICE – dont il a longuement été question hier en séance publique. Nous avons également jeté les bases d'une politique industrielle cohérente et ambitieuse avec la création de la Banque publique d'investissement et le lancement de trente-quatre pôles d'innovation et de compétitivité. La réforme des retraites, pour consolider notre protection sociale, et l'accord national interprofessionnel pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés se sont ajoutés à ces éléments de politique industrielle qui visent à redonner de la compétitivité à nos entreprises.

Ces mesures portent et porteront progressivement leurs effets. Mais elles nécessitaient un approfondissement. Le pacte de responsabilité constitue cet approfondissement. Il détermine une politique qui vise à la fois à améliorer l'offre productive, la rendre plus compétitive et à soutenir dans le même temps la demande dans le cadre des contraintes qui sont les nôtres. Si nous poursuivons aujourd'hui cette politique, c'est parce qu'elle est nécessaire à la compétitivité de nos entreprises et à leur besoin de financement.

Nonobstant les problèmes que pose une relance dans une économie extrêmement ouverte, les finances publiques nous laissent des marges relativement étroites – et ce indépendamment des contraintes des traités européens en matière de trajectoire de réduction des déficits publics. Si elle peut avoir des effets à court terme, une politique persistante de déficits publics et une perpétuelle augmentation de la dette annoncerait des lendemains qui déchantent.

En fait, nous nous trouvons dans une phase de déclinaison des orientations dont nous avons déjà débattu et pour lesquelles nous avons, d'une part, accordé notre confiance au Gouvernement le 8 avril dernier, et, d'autre part, voté les principes lors de l'examen de la déclaration faite par le Gouvernement à l'occasion de la présentation du programme de stabilité.

Le pacte de responsabilité et de solidarité repose sur une volonté de confiance et de dialogue entre les entreprises et les pouvoirs publics, aussi bien qu'au sein des entreprises entre les chefs d'entreprise et les partenaires sociaux. La logique de ce pacte est de se décliner en étapes. Pour les perspectives les plus longues, il se décline jusqu'en 2020, mais plusieurs étapes sont à franchir avant 2017.

Le Gouvernement a fait le choix d'adopter ces mesures année après année. Ce choix doit être soutenu, car il permettra de faire le bilan de la situation chaque année à l'occasion du débat et du vote des mesures qui interviendront pour baisser les prélèvements obligatoires sur les ménages et les entreprises.

Le présent projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale a pour objet de dégager de nouveaux moyens en faveur de l'emploi et de relancer la croissance. Il redonne aux entreprises les marges nécessaires pour innover, embaucher et investir. Selon un certain nombre de simulations macroéconomiques, qui éclairent le débat mais qui doivent être prises avec précaution, il est attendu de cette politique dite de l'offre au minimum 0,5 point de croissance ainsi que la création de 200 000 emplois marchands.

Parallèlement, ce projet de loi intervient sur la demande avec des mesures significatives : pour la première fois dans notre pays, il est prévu un allègement de cotisations salariales pour redonner du pouvoir d'achat, notamment autour du SMIC.

Pour tenir la trajectoire de redressement des finances publiques et pour tenir compte des résultats de l'exercice 2013, le Gouvernement a souhaité qu'un effort supplémentaire d'économies soit réalisé à hauteur de 4 milliards d'euros, dont 1,6 milliard sur le budget de l'État et 2,4 milliards par les organismes de sécurité sociale, au titre de ce projet de loi de financement rectificative. Une partie de ces économies sont des économies de constatation compte tenu des excellents résultats obtenus.

Nous aurons l'occasion d'y revenir à l'occasion de l'examen des articles. Le rapport pour avis que je présenterai montrera la trajectoire de redressement significative des comptes sociaux engagée depuis 2012, après des années de déficits persistants. Il fera également état de la situation, et notamment du déficit persistant des comptes sociaux que l'on retrouve dans les comptes de la protection sociale à la fois au travers de la dette transférée à la Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES – et du besoin de trésorerie de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale – ACOSS.

D'abord, une dette a été transférée à la CADES et elle sera amortie selon des règles qui ont été modifiées à plusieurs reprises. Ces règles garantissent l'extinction de cette dette. Toutefois, je rappelle que le transfert d'une dette sociale a pour principe politique de faire payer par des générations à venir des dépenses sociales du passé, qu'il s'agisse de dépenses d'assurance maladie, de politique familiale ou de retraites. Cette dette pourrait s'expliquer pour partie par des politiques contra-cycliques. Mais elle pose question lorsque ce mode de financement des dépenses sociales devient à ce point structurel. À cet égard, je voudrais vous faire part de mon expérience lorsque j'étais en charge de ces questions en 1990 au cabinet de M. Michel Rocard, alors Premier ministre. Je rappelle qu'à cette époque, nous devions gérer le déficit cumulé des organismes de protection sociale à l'aide d'avances de la Caisse des dépôts et consignations dont le montant était plafonné à 6 milliards de francs. En comparaison, en 2014, 227 milliards d'euros de déficits cumulés des organismes de protection sociale ont été transférés à la CADES, dont environ 130 milliards restent à rembourser.

S'ajoute à ce déficit cumulé à amortir au sein de la CADES un déficit lié au besoin de trésorerie de l'ACOSS : de 24 milliards d'euros en 2013, il passera à 37 milliards en 2014. Ce déficit est parfois présenté comme un déficit de trésorerie bien qu'il n'en soit pas un. Il n'a pas été transféré à la CADES, car un tel transfert supposerait de lui donner les moyens de financement nécessaires en contrepartie. Nous devrons probablement revenir sur ce point lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Cette dette ne pourra être remboursée que si nos régimes retrouvent un excédent, ce qui rend d'autant plus urgent le rééquilibrage de nos comptes sociaux.

L'article 1^{er} prévoit une réduction dégressive de cotisations salariales pour les rémunérations allant jusqu'à 1,3 SMIC, avec un effet maximal au niveau du SMIC. Le coût de la mesure est évalué à 2,05 milliards d'euros en 2015, pour 5 200 000 bénéficiaires et apportera un gain brut de pouvoir d'achat de 520 euros par an. Un mécanisme différent sera mis en œuvre pour les fonctionnaires, la hiérarchie des salaires et les mesures de pouvoir d'achat sur les bas salaires dans la fonction publique justifiant une certaine adaptation.

L'article 2 fixe un objectif « zéro charges » au niveau du SMIC et prévoit une réduction de cotisations patronales familiales qui prendra effet au 1^{er} janvier 2015. L'objectif « zéro charges » coûtera 1,4 milliard d'euros. L'allègement de cotisations familiales avec une réduction de 1,8 point de cotisations jusqu'à 1,6 SMIC coûtera près de 3 milliards d'euros. Cet allègement sera étendu en 2016 jusqu'à 3,5 SMIC et coûtera 4,5 milliards d'euros supplémentaires. La réduction de cotisations familiales pour les travailleurs indépendants, qui sont essentiellement des artisans et des commerçants, sera de 3,1 points jusqu'à 3 SMIC nets annuels, avec une baisse linéaire de l'exonération entre 3 et 3,8 SMIC. Le coût de cette mesure est évalué à 1 milliard d'euros. Au total, l'article 2 diminuera les charges sociales à hauteur de 5,4 milliards d'euros en 2015.

L'article 3 engage la suppression progressive de la contribution sociale de solidarité des sociétés – C3S – et intègre financièrement le Régime social des indépendants au régime général.

Enfin, l'article 9 prévoit la stabilisation des prestations sociales au 1^{er} octobre 2014. Le gel des prestations sociales est sans doute la pire des mesures, dès lors qu'elle s'applique uniformément, y compris aux ménages les plus modestes. Mais c'est certainement la pire des mesures à l'exception de toutes les autres, sauf à considérer que le domaine de la protection sociale est à l'abri de l'effort de consolidation budgétaire. Pour maîtriser la dépense publique d'un montant équivalent sans geler les prestations sociales, il faudrait remettre en cause et supprimer de nombreuses prestations. Puisque des amendements ont été proposés ou adoptés sur ce sujet par notre Commission dans le cadre de l'examen du PLFR, je proposerai par cohérence des amendements similaires dans le cadre du PLFRSS.

Au sujet de l'évolution du pouvoir d'achat des ménages touchés par les mesures de gel des prestations sociales, il convient de prendre en compte l'ensemble des mesures concernant ces ménages depuis juin 2012. Le rapport montre à cet égard que pour nombre de ménages modestes, la politique suivie par le Gouvernement se traduit par des gains significatifs de pouvoir d'achat.

M. Régis Juanico. Le geste en faveur du pouvoir d'achat des bas salaires est un geste fort, qui apportera un gain brut de pouvoir d'achat de 520 euros par an, soit environ la moitié d'un treizième mois pour une personne au niveau du SMIC, et ceci dès 2015. Cette mesure de pouvoir d'achat concernera également 2 200 000 fonctionnaires de catégorie B et C.

Dans le calendrier de nos réformes, l'abaissement des charges est étalé pour les entreprises, ce qui est utile pour évaluer et réajuster le cas échéant nos mesures par rapport au comportement des entreprises, notamment en termes de créations d'emplois.

Beaucoup d'approximations ont été exprimées à propos du rapport de la rapporteure générale sur le PLFR et sur ses estimations : ces commentaires ont oublié que le pacte conduira à la création de 190 000 emplois d'ici 2017, auxquels il convient d'ajouter les créations d'emplois induites par le CICE, estimées entre 150 000 et 300 000 emplois, soit un effet total de 500 000 emplois pour le pacte de responsabilité et de solidarité. On peut certes considérer que le coût unitaire par emploi créé par le pacte et le CICE est élevé, mais l'estimation de 250 000 emplois perdus en raison de l'effet récessif des économies budgétaires réalisées est incomplète. Il conviendra d'évaluer correctement les différents dispositifs pour, le cas échéant, les ajuster, et s'assurer qu'ils sont réellement créateurs d'emplois.

Mme Karine Berger. La distinction actuelle entre projet de loi de finances – PLF – et projet de loi de financement de la sécurité sociale – PLFSS – est problématique, puisque l'essentiel des mesures macroéconomiques et de politique budgétaire est désormais inscrit dans le PLFSS. Dans le cas présent, la politique fiscale tout comme la question des dépenses sont traitées dans le PLFSS. L'article liminaire semble faire une synthèse entre les deux, mais ce dernier est insuffisant. Il faut désormais avoir une discussion globale des PLF et PLFSS, à mesure que la macroéconomie et la politique budgétaire basculent vers le budget de la sécurité sociale.

Je m'étonne de voir que nous ne disposons pas de l'étude d'impact annexée au PLFSS. Or, nous parlons de mesures dont le coût est évalué à plusieurs milliards d'euros, sans posséder une évaluation concrète des conséquences des articles, ce qui me paraît dangereux pour ouvrir les débats.

M. Éric Alauzet. L'avantage au bénéfice des ménages les plus modestes est substantiel, en dépit de la décision de gel des prestations sociales. En revanche, il doit être précisé que l'avantage de 520 euros est dégressif en fonction du SMIC. Au-delà de 1,3 SMIC, certains ménages subiront le gel des prestations sociales et ne bénéficieront d'aucun avantage.

Concernant les efforts budgétaires consentis pour permettre la mise en place du pacte et du CICE, il est évident que le temps de l'évaluation sera nécessaire. Il faudra se montrer réactif et adresser un message solennel aux chefs d'entreprise pour que l'effort consenti se traduise par des créations d'emplois. Le milieu de l'entreprise doit comprendre l'effort colossal qui est aujourd'hui demandé à la nation.

M. Alain Fauré. L'évaluation de l'impact sur l'emploi du CICE et des mesures complémentaires du PLFSS doit prendre en compte les effets sur le maintien dans l'emploi et les licenciements ainsi évités. Aujourd'hui, 92 % des entreprises françaises ont moins de vingt salariés, et les mesures prises leur apporteront un soutien à la fois pour subir les pressions de la sous-traitance, mais aussi afin de conquérir des marchés difficiles d'accès.

M. le président Gilles Carrez. Les deux lois financières rectificatives de cette année viennent renforcer la nécessité d'unifier la discussion des recettes. Je suis disposé à ce qu'un travail de réflexion sur ce sujet soit engagé avec nos collègues de la commission des Affaires sociales afin d'unifier la discussion sur les recettes. Je suis toutefois plus réservé en ce qui concerne les dépenses, qui sont d'une autre nature et procèdent d'une autre logique. Les discussions macroéconomiques actuelles portent essentiellement sur les questions de prélèvements et moins sur les dépenses où l'incidence conjoncturelle est plus difficile à mesurer. Voici quelques années, MM. Didier Migaud et Alain Lambert avaient déjà effectué des propositions en vue d'articuler la discussion des deux textes.

M. Henri Emmanuelli. La création de la CSG a rendu inévitable l'apparition de ce problème, d'où le grand intérêt qu'il existerait à fusionner les deux textes. Nous savons que la fiscalité d'État a eu tendance à baisser au cours des dernières années, à l'inverse de la fiscalité affectée à la sécurité sociale, qui a explosé.

M. le rapporteur pour avis. Lorsque la CSG a été créée en 1990, les lois de financement n'avaient pas encore été instituées afin de piloter les finances sociales. Le pilotage de l'ensemble des dépenses publiques est effectué lors du débat d'orientation des finances publiques, mais aussi lors du débat sur la présentation du programme de stabilité. Je vous accorde toutefois que ces textes mériteraient des discussions, voire des adoptions, communes.

Comme tout projet de loi, le PLFRSS fait bien l'objet d'une étude d'impact, qui est notamment disponible sur le site de l'Assemblée nationale depuis le 18 juin dernier. Cette étude d'impact est une mine d'informations qui donne, sur chaque article, l'état du droit existant ainsi que les effets attendus.

Régis Juanico a eu raison de rappeler que si l'on considère l'ensemble des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité, qui inclut le CICE, ce sont bien d'un côté 490 000 emplois qui seraient créés, et de l'autre côté, des éventuelles pertes d'emplois évaluées sur la base d'un modèle macroéconomique dans lequel une baisse de 1 euro de dépense publique entraînerait nécessairement une baisse de l'emploi – ce qui n'est pas une certitude économique.

En réaction à certaines interventions, je crois que l'économie est similaire à la politique, car elle repose sur la confiance. Ainsi, la persistance de discours de défiance vis-à-vis du tissu économique et de celles et ceux qui l'animent, en élevant au rang de faute collective certains comportements particuliers, ne constitue probablement pas une politique adéquate lorsque l'on exige de nos chefs d'entreprise qu'ils se mobilisent pour redresser le pays.

La Commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article liminaire : *Prévision de solde structurel et de solde effectif de l'ensemble des administrations publiques pour 2014*

M. Charles de Courson. Voter sur cet article sans évoquer l'amendement fou que certains ont fait adopter à l'article liminaire du collectif budgétaire serait manquer de cohérence et risquerait d'invalider l'ensemble du projet de loi.

Mme Karine Berger. Je rappelle que notre Assemblée s'est prononcée une nouvelle répartition entre déficit structurel et déficit conjoncturel, qui ne peut, évidemment, être jugée inconstitutionnelle, puisqu'il s'agit ici de prévisions et non d'engagements de dépenses et de recettes de l'État. Il n'existe pas aujourd'hui de définition constitutionnelle du déficit structurel. Le débat est ainsi tranché en loi de finances. Si la répartition équivalente, à hauteur de 1,9 point de PIB, entre déficit structurel et conjoncturel est confirmée en loi de finances rectificative, il y aura logiquement, la semaine prochaine, un amendement proposant la même répartition pour la loi de financement rectificative de la sécurité sociale.

M. le rapporteur pour avis. Je rappelle, quant à moi, qu'au terme de ces discussions, le secrétaire d'État chargé du Budget a indiqué que le Gouvernement prendrait l'initiative d'une seconde délibération. On connaît les sous-jacents de ce débat : la question est de savoir comment piloter la politique économique, et en particulier comment soutenir les éléments de croissance en les distinguant des éléments de déficit conjoncturel. Étant donné l'importance des mesures prises dans ces textes, je suggère de ne pas spéculer à ce stade sur les décisions du Conseil constitutionnel. À titre personnel, je voterai l'amendement de seconde délibération quand il aura été déposé, ce qui devrait régler le problème de l'article liminaire du PLFRSS.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article liminaire sans modification.

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RECETTES ET À L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL

Section 1

Dispositions relatives aux recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement

Article 1^{er} : *Progressivité des prélèvements salariaux*

La Commission est saisie de l'amendement CF10 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement a pour objet d'anticiper de quatre mois la mise en œuvre de la baisse des charges pesant sur les salaires. Quelle que soit notre position sur la politique menée par le Gouvernement, de nombreux entrepreneurs déplorent que des annonces aient été faites depuis des mois et qu'ils n'aient encore rien vu venir. Profitons de ce projet de loi de financement rectificative pour montrer une accélération. Nous proposons le 1^{er} septembre ; nous accepterions aussi le 1^{er} octobre, ou le 1^{er} novembre ; mais il est important de montrer qu'on lance le processus. S'il s'agit de ne démarrer qu'au 1^{er} janvier 2015, on aurait pu attendre le PLFSS pour 2015. Proposer cette réforme dans une loi de financement rectificative traduit la volonté de redonner confiance.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. La mise en œuvre de cette mesure exige certaines mesures techniques, notamment de la part des entreprises. Or, il faut quelques mois pour modifier les logiciels de paie. Ceci dit, je remercie Charles de Courson pour le soutien implicite qu'il apporte ainsi à la mesure proposée.

M. Charles de Courson. Dans la majorité comme dans l'opposition, nous y avons toujours été favorables.

Mme Karine Berger. Cet article est très important car il vise à maintenir le pouvoir d'achat de millions de travailleurs français – le plus rapidement possible. Admettez, monsieur de Courson, que nous allons aussi vite que nous le permettent les contraintes propres à ce type d'organisation. Cet article est également très important parce qu'il introduit, pour la première fois, une modulation permettant une progressivité des cotisations salariales. L'interdiction qui nous avait été opposée sur la CSG est écartée par cette nouvelle méthode. Elle ouvre un très large champ d'action sur le pouvoir d'achat.

À ce propos, je m'étonne de l'exposé des motifs : il ne s'agit pas d'améliorer la feuille de paie pour inciter les gens à travailler. Nos chômeurs n'espèrent pas une amélioration de leur feuille de paie, mais une paie à la fin d'un mois de travail. Il s'agit bien, en fait, d'une mesure de pouvoir d'achat et d'une nouvelle arme nous permettant d'agir à tout moment si nécessaire.

J'observe enfin qu'il faudra discuter en séance publique du problème des ouvriers ou des employés qui, en faisant des heures supplémentaires, pourraient sortir du dispositif tel qu'il est défini aujourd'hui. Il faudra travailler à un meilleur ciblage.

M. Laurent Wauquiez. J'approuve pour ma part l'objectif présenté par l'exposé des motifs : il s'agit bien de valoriser le travail et le retour au travail, que nous défendons depuis longtemps. Pourquoi fuirions-nous ce débat ? Il y a bien un problème en France, avec un passage du non-travail au travail qui est insuffisamment rémunéré.

La proposition de Charles de Courson mérite d'être discutée quand on considère nos perspectives économiques. Contrairement aux anticipations du Gouvernement, les récentes projections montrent une croissance en train de s'éteindre, étouffée par des impôts et des charges sur la consommation trop lourds. Anticiper un peu sur votre programme pour relancer cette croissance me semble une très bonne idée, à laquelle le Gouvernement et la majorité devraient réfléchir.

M. le président Gilles Carrez. Il faut être conscient que l'introduction de la progressivité dans les cotisations salariales devra être acceptée par le Conseil constitutionnel, qui, fin 2000, avait invalidé une tentative de rendre la CSG progressive, en raison de l'absence de « familialisation » du dispositif. La situation actuelle comporte une certaine incertitude, mais je suis le premier à souhaiter une modulation des cotisations salariales et il existe un consensus sur ce type de mesures.

M. Charles de Courson. J'ai une dernière question : y aura-t-il une égalité de réduction, un exact parallélisme entre les salariés du privé et ceux du public ? Je n'en suis pas sûr, car pour les premiers, le projet parle d'un démarrage à 2 %, pour les autres à 3 %.

M. le rapporteur pour avis. Le coût global sera équivalent à celui qui découlerait de l'application à la fonction publique, jusqu'à 1,3 SMIC, des règles du privé. Mais la ministre de la Fonction publique a demandé une distribution un peu différente pour tenir compte des récentes mesures en faveur des bas salaires des fonctionnaires et de l'écrasement de la hiérarchie des rémunérations au sein de la fonction publique – rappelons en effet que le gel du point d'indice est à l'œuvre depuis juillet 2010. En réalité, l'effort sera moins marqué au niveau du SMIC pour être porté un peu plus haut, jusqu'à 1,5 SMIC, ce qui permettra de toucher des rédacteurs, voire des attachés en début de carrière. Cependant, l'effet budgétaire global ne sera pas supérieur.

La Commission rejette l'amendement, puis émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} sans modification.

Avant l'article 2

La Commission est saisie de l'amendement CF12 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Nous en avons déjà peu ou prou discuté avec le Gouvernement. Un ministre a déclaré qu'il était favorable au doublement de l'allègement du coût du travail pour les particuliers employeurs, qui passerait de 0,75 à 1,50 euro. Nous proposons de le relever jusqu'à 2 euros, mais si le rapporteur veut sous-amender pour revenir à 1,50 euro, nous pourrions nous y rallier. Le fait est que l'on constate une forte chute des emplois à domicile déclarés. Constatant avec satisfaction que le Gouvernement a changé de position, je voulais, de nouveau, anticiper son amendement, qui n'a pas encore été déposé.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable, car il ne me semble pas de bonne politique de remonter dans la loi la fixation de ce montant, qui relève actuellement du pouvoir réglementaire. Mais je comprends qu'il s'agit d'un amendement d'appel qui donnera l'occasion au Gouvernement de s'exprimer sur la question. Un ministre l'a déjà fait à titre personnel ; je suis moi-même favorable à un geste sur un secteur fortement pourvoyeur d'emplois, compte tenu des mesures prises notamment par l'ancienne majorité. À quel niveau et comment cette mesure doit-elle être financée ? Cela reste en débat. Mais la question sera évoquée en séance publique.

M. Charles de Courson. Une annonce ne suffit cependant pas, car les crédits nécessaires à un allègement supplémentaire ne sont pas inscrits au budget.

La Commission rejette l'amendement.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CF11 rectifié de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Nous reprenons notre thèse : il faut supprimer le CICE pour concentrer tous les moyens sur la baisse des cotisations et ne pas mixer les politiques. La suppression des cotisations sociales est la seule bonne politique, non discriminatoire et permettant d'éviter tous les problèmes posés par le CICE, y compris la question des contreparties dont nous avons déjà longuement discuté cette nuit.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement.

Article 2 : Baisse des cotisations sociales des employeurs et des travailleurs indépendants

La Commission est saisie de l'amendement CF13 rectifié de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Nous restons dans la même logique de suppression des cotisations patronales d'allocations familiales. Mais cet amendement supposait l'adoption du précédent.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. D'abord parce que la rédaction de cet amendement ne répond à l'objectif de son auteur, car la suppression est limitée aux employeurs de salariés des professions non agricoles, alors qu'il vise aussi explicitement les exploitants agricoles. Et sur le fond, les entreprises bénéficiant d'un certain nombre de politiques familiales visant à faciliter la conciliation entre la vie familiale et la vie professionnelle, il n'est pas forcément de bonne politique de supprimer totalement ces cotisations dans un cadre d'allègement général et significatif des charges.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF9 de Mme Sas.

Mme Eva Sas. Cet amendement concerne les cotisations à la branche Accidents du travail et maladies professionnelles – AT-MP. Elles sont de deux ordres : une cotisation de base, acquittée par l'ensemble des entreprises, et une autre déterminée en fonction de la sinistralité de l'activité de l'entreprise. La seconde tient compte du caractère plus ou moins exposé aux risques du secteur, dans la logique de récompenser les efforts en matière de sécurité professionnelle. En l'état actuel du droit, il est prévu que, s'il y a exonération, elle ne peut porter sur cette seconde cotisation. Le texte actuel propose de changer de logique et de compenser les moindres recettes par des abondements du budget de l'État. Mais il est surtout question d'un signal à destination des entreprises, qui ne seront plus nécessairement tenues de contribuer au financement des risques intrinsèquement liés à leur secteur professionnel et aux conditions de travail. Dans un contexte où le Gouvernement a tenu à afficher une attention particulière à la pénibilité, le message est très dissonant. Par ce dispositif, il risque d'adresser un signal négatif, un message de désresponsabilisation aux entreprises concernant l'amélioration de la sécurité et des conditions de travail. Nous sortirions de la logique assurantielle, qui est pourtant à la base même de la prise en charge de ce risque spécifique. Nous proposons donc de ne pas toucher à la cotisation AT-MP, dont le régime est différent des autres.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable, même si je comprends la préoccupation de principe de notre collègue. Il est vrai que la branche AT-MP est la branche vertueuse de notre système de sécurité sociale, équilibrée sur longue période et reposant sur un mécanisme assurantiel qui responsabilise les entreprises quant à leurs obligations de protéger leurs salariés.

Je note d'ailleurs, comme l'a fait notre collègue, que le dispositif ne remet pas en cause ce principe assurantiel ni la responsabilisation, le cas échéant par une cotisation plus élevée, des entreprises chez lesquelles il y aurait un taux d'accidents professionnels supérieur à la moyenne. La réduction dégressive de cotisations sociales ne pourra en effet s'imputer que sur la partie commune de la cotisation AT-MP, précisément celle qui ne concerne pas la sinistralité de l'entreprise. Les fondamentaux de cette branche de la sécurité sociale ne seront donc pas remis en cause, d'autant qu'en pratique, la portée de la réforme est limitée : cet allègement n'interviendra pas au-delà des salaires supérieurs à 1,01 SMIC, étant donnés le mécanisme et le coefficient de réduction dégressive.

M. Charles de Courson. Si nous adoptons cet amendement, auquel je suis très sensible, je pense que cela n'aurait aucune conséquence sur la réduction effective. La réduction ne tiendra pas compte des cotisations AT-MP. Des branches ou des entreprises ont des taux très bas tandis que d'autres se situent à 4,5 %, comme l'industrie du bois. Comme le projet de loi vise aussi les taux d'accidents du travail, je voudrais être sûr que la réduction dégressive ne prenne pas en compte les accidents du travail, car il ne serait pas sain que la réduction dégressive doive tenir compte de ce différentiel de taux d'accidents du travail.

M. Laurent Wauquiez. Deux éléments me gênent dans le raisonnement qui sous-tend cet amendement. D'une part, il donne le sentiment qu'il faudrait punir certains secteurs. Or, travailler dans la plasturgie ou le bâtiment génère plus de risques que de travailler dans le tertiaire, de telle sorte que le taux d'accidents plus élevé n'a rien à voir avec une mauvaise volonté des patrons. Cette dimension punitive me gêne donc. D'autre part, je ne sais si vous mesurez bien l'ampleur de la crise du bâtiment à laquelle nous allons devoir faire face. Ce secteur a été extrêmement fragilisé par toutes les décisions qui ont été prises depuis deux ans. L'amendement relève d'une déconnexion que je trouve préoccupante par rapport à la réalité vécue le secteur du BTP.

M. le rapporteur pour avis. La branche AT-MP est probablement la plus vertueuse des branches de la sécurité sociale. Il n'y a pas de fatalité face aux maladies professionnelles mais il faut prendre des mesures de prévention. Faire financer cette branche par des entreprises qui ne sont pas exposées à des accidents ne serait pas satisfaisant et il serait de mauvaise politique de ne pas maintenir la responsabilisation. De toute façon, le taux minimal de cotisation pour la branche est de 1 %. Il y a donc une réelle solidarité interprofessionnelle. Si cette disposition n'était pas adoptée, l'objectif « zéro charges » ne pourrait être atteint. Je m'étonne que vous refusiez le mécanisme, alors que vous êtes favorable à l'allègement des charges des entreprises.

M. le président Gilles Carrez. La totalité de la cotisation AT-MP, quel que soit le niveau de sinistralité de l'entreprise, est-elle supprimée ?

M. le rapporteur pour avis. Seule la cotisation commune est supprimée. Une entreprise à fort taux de cotisation devra donc toujours payer la part de cotisation AT-MP qui correspond à sa sinistralité, c'est-à-dire au-delà de 1 %.

M. Charles de Courson. Cela entraîne un phénomène de déresponsabilisation. Pourquoi ne plafonne-t-on pas la prise en charge des cotisations à la cotisation minimale, c'est-à-dire 1 % ?

M. le rapporteur pour avis. C'est précisément la volonté du Gouvernement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite les amendements CF3 et CF4 de Mme Sas.

Mme Eva Sas. L'amendement CF3 vise à conditionner les baisses de cotisations patronales au recours aux contrats à temps plein. D'après l'INSEE, plus de la moitié des faibles rémunérations annuelles est liée au temps partiel ; par ailleurs, les femmes sont deux fois plus touchées par le temps partiel que les hommes. Le dispositif d'exonération de cotisations patronales proposé par le présent article sans distinctions ni conditions suscite de nombreuses inquiétudes quant à un effet d'aubaine ou à un risque de trappe à bas salaires. Nous vous proposons donc de conditionner l'avantage donné à l'employeur en matière de cotisations au recours à des contrats à temps plein. La qualité de l'emploi, la qualité de vie de nos concitoyens et l'égalité entre les femmes et les hommes seraient favorisées par cette mesure.

Dans le même esprit, l'amendement CF4 vise à limiter aux contrats à durée indéterminée le recours à des exonérations patronales afin de lutter contre la précarité des salariés et de récompenser les entreprises qui privilégient le recours à ces contrats, particulièrement ceux à temps plein.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable à ces amendements. En ce qui concerne le travail à temps partiel, il n'est pas toujours subi, il peut être choisi. Je ne vois pas de raison de pénaliser ces contrats en termes de coût du travail. C'est aussi un problème de méthode et nous avons déjà eu l'occasion de débattre de ces questions dans notre assemblée. Il y a eu un véritable dialogue social et des dispositions ont été prises notamment en matière de temps partiel pour imposer une durée minimale de travail de 24 heures. Je vois bien l'intention de ces amendements mais je pense que leur adoption aurait plus d'effets négatifs que positifs. On ne peut pas prôner la négociation sociale et la remettre en cause ici.

Mme Marie-Christine Dalloz. Notre code du travail est complexe. Les différents régimes – travail à temps partiel, contrats à durée déterminée et contrats à durée indéterminée – permettent de répondre à des demandes précises, qu’il s’agisse du salarié ou de l’employeur. Vouloir supprimer les temps partiels et les contrats à durée déterminée correspond à une vision erronée des réalités de notre société.

La Commission rejette successivement les deux amendements.

Puis elle examine l’amendement CF14 rectifié de M. de Courson.

M. Charles de Courson. L’amendement vise à supprimer l’intégralité des cotisations patronales familiales pour les travailleurs indépendants.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable.

La Commission rejette l’amendement.

Elle est ensuite saisie de l’amendement CF15 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Je propose d’accélérer la mise en œuvre des baisses de charges au 1^{er} septembre 2014.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable.

La Commission rejette l’amendement, puis elle émet un avis favorable à l’adoption de l’article 2, sans modification.

Article 3 : Diminution de la contribution sociale de solidarité des sociétés

La Commission examine l’amendement CF17 de M. Courson.

M. Charles de Courson. On discute de la suppression de la C3S depuis des années, mais elle coûte 6,5 milliards d’euros. Est-ce la meilleure solution ou la priorité est-elle, comme nous le pensons, de tout concentrer sur l’abaissement des charges sociales ? Des mesures simples et claires sont nécessaires et il faut commencer par les bas salaires. Le ministre a indiqué que les mesures choisies résultaient d’un accord avec le Medef, mais c’est un compromis qui n’a pas de cohérence et qui correspond aux différentes pressions à l’intérieur des branches patronales.

M. le président Gilles Carrez. C’était le plus petit dénominateur commun entre un certain nombre d’organisations professionnelles.

M. Charles de Courson. On n’est pas obligé de suivre le patronat !

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. L’article 3 est une mesure simple, claire et lisible de suppression d’un impôt pesant sur les facteurs de production. Il s’inscrit dans un cadre global ayant fait l’objet d’une concertation avec les acteurs économiques, dont on connaît la diversité et parfois les intérêts contradictoires.

M. Pierre-Alain Muet. Je partage très largement ce qui vient d'être dit par Charles de Courson. Dans une période de réduction des déficits publics, il faut être attentif à ne pas procéder à trop d'allègements et s'assurer que ces allègements sont économiquement cohérents. La C3S est un impôt sur le chiffre d'affaires qui existe depuis longtemps. Faut-il le supprimer dans une période où l'on doit réduire le déficit ? S'il n'était pas supprimé, cela permettrait une économie de 1 milliard en 2015 et de 6 milliards ensuite. Il me paraît donc prématuré de supprimer la C3S dans la conjoncture actuelle.

M. le président Gilles Carrez. Sous la précédente législature, il y a eu des demandes fortes de suppression de la C3S. C'est un impôt dont on dit qu'il n'est pas intelligent parce qu'il porte sur le chiffre d'affaires, mais il a aussi des avantages, car il touche de gros chiffres d'affaires. À la décharge du Gouvernement, il y a eu un accord entre les différents organismes professionnels sur le plus petit dénominateur commun, même si ce n'est pas une réponse satisfaisante sur les plans budgétaire et économique.

Mme Karine Berger. Il est très dommage que nous ayons cette discussion absolument fondamentale à l'occasion de l'examen d'un PLFRSS. Le sujet n'est absolument pas clos. À ce stade, la seule idée intelligente que je connaisse pour taxer les industries du numérique, qui échappent à toute imposition, est de taxer leur chiffre d'affaires. Je n'arrive pas à comprendre pourquoi nous n'arrivons pas à aborder la vraie question de la fiscalité des entreprises en France. Les problèmes posés par les mécanismes d'optimisation fiscale permettant de cacher les bénéfices ne peuvent être réglés qu'au travers d'une repondération par les chiffres d'affaires. C'est la seule chose que l'État peut mesurer sérieusement. J'admets que faire évoluer la C3S, alors qu'on sait que la seule solution pour faire participer le flux d'entreprises à l'effort commun et au financement des services publics est de pondérer leur chiffre d'affaires, est prématuré et le débat est techniquement mal préparé.

M. Marc Goua. Sans être économiste, j'ai rencontré au cours de ma carrière beaucoup de responsables de PME. Un impôt sur le chiffre d'affaires est l'impôt le plus imbécile qui soit, pire encore que la taxe professionnelle. La valeur ajoutée pourrait être un critère ; mais prendre le chiffre d'affaires est totalement idiot. Je trouve donc cette suppression intéressante.

M. le président Gilles Carrez. Pour autant, la question posée par Karine Berger reste importante.

M. Charles de Courson. La suppression de la C3S pose le problème du financement du Régime social des indépendants – RSI. Par quoi la C3S serait-elle remplacée ?

M. le président Gilles Carrez. Un amendement qui sera examiné ultérieurement répond à vos préoccupations.

M. Laurent Wauquiez. Nous devons nous interroger sur la fiscalité du numérique. Nous surtaxons nos propres entreprises, nous sous-taxons la captation de valeur réalisée par les sociétés de ce secteur, notamment par le biais des sociétés américaines ; les remontées de dividendes se font soit par le Luxembourg, soit par l'Irlande, en assommant le commerce situé dans nos territoires et en favorisant excessivement le commerce par Internet. C'est une absurdité fiscale où le politique a énormément de retard par rapport à l'évolution de l'économie. Allons-nous accepter cette considérable distorsion de concurrence qui tue une partie de nos entreprises ? Je préconise la création d'un groupe de travail au sein de la Commission afin de réfléchir à la fiscalité du numérique.

M. le président Gilles Carrez. Je suis d'accord avec votre analyse, mais le souci est précisément que nos outils fiscaux ne répondent pas aujourd'hui à ce type de problèmes. Il ne nous est pas possible de saisir correctement l'assiette. Dans certains cas, le chiffre d'affaires peut donc être un agrégat utile. Je suis favorable à ce que notre Commission entreprenne un travail, d'autant que si des rapports existent sur ce sujet, elle ne s'en est pas encore saisie.

M. Pierre-Alain Muet. L'OCDE a réalisé un travail important sur ce sujet. J'ai longtemps pensé qu'on pouvait harmoniser les bases fiscales de l'impôt sur les sociétés pour intégrer les sociétés du numérique, même si la réflexion actuelle prône plutôt la création d'une taxation spécifique sur le chiffre d'affaires.

M. Éric Alauzet. Dans les impôts de production, plus on se situe en haut du dispositif fiscal, moins on tient compte de la capacité contributive des entreprises. Ces impôts ne sont pas adaptés à la richesse réelle des entreprises. La réduction d'assiette qui est proposée concerne les plus petites sociétés. Cela n'hypothèque pas le raisonnement sur la suite. Nous avons un levier de discussion avec les entreprises. Nous pourrions ainsi négocier une baisse d'impôts en échange d'une transparence totale de manière à restaurer l'assiette et améliorer la collecte.

M. le rapporteur pour avis. Le débat n'est pas nouveau. Il a fait l'objet d'une vaste concertation et a été évoqué lors des assises sur la fiscalité des entreprises ; il a donc eu lieu, de manière approfondie. Sur le fond, je m'étonne que ceux qui, parce qu'ils contestent d'une manière générale la politique de l'offre et son ampleur et demandent un ciblage sur les TPE et les PME, refusent une mesure qui va faire sortir de la C3S 200 000 entreprises ayant un chiffre d'affaires inférieur à 3,25 millions d'euros. Nous comprenons tous qu'il y a une problématique de la fiscalité de la grande distribution mais, en l'occurrence, je considère qu'il s'agirait d'une faute politique, à gauche, de refuser cet article ciblé.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous ne devons pas imaginer que les ministres mènent des négociations de gré à gré avec telle ou telle organisation patronale ou syndicale. Notre pays devrait enfin accéder à la maturité en matière de démocratie sociale et de partenariat avec les organisations patronales et syndicales. Il faut s'orienter vers un accord global et dépasser les intérêts antagonistes. De ce point de vue, l'exécutif a une responsabilité particulière. Il faut cesser de croire que c'est en laboratoire, notamment dans cette salle, que nous allons résoudre les problèmes des entreprises. Inspirons-nous des discussions permanentes qui existent en Allemagne entre partenaires sociaux et qui permettent de faire avancer les choses. Notre pays gagnerait à s'inspirer de ce modèle plutôt qu'à envoyer sans arrêt des injonctions. Il faut sortir de la vision manichéenne que nous avons trop souvent.

M. Marc Goua. Ce que demandent les chefs d'entreprise, c'est de cesser de changer en permanence de législation et de fiscalité. Et en ce moment, nous sommes en train de remettre en cause la confiance qui peut exister entre le monde de l'entreprise et le pouvoir politique, chacun ayant sa solution pour modifier et améliorer la fiscalité.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CF1 du président Carrez.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement demande au Gouvernement de fournir un rapport à l'automne 2014 afin de nous informer sur la manière dont sera compensée la suppression de la C3S, qui représente environ 20 % des recettes du RSI.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable, même si le débat est utile. Je rappelle que nous découplons les mesures d'allègement et les conditions de leur compensation par l'État, qui seront fixées dans le projet de loi de finances pour 2015. Le problème n'est pas spécifique au RSI, puisque la même question des modalités de compensation des autres régimes est également posée. Il est vrai que les organisations de salariés se sont demandées si elles n'allaient pas payer pour les indépendants et que les responsables du régime des indépendants se sont interrogés sur une éventuelle perte d'autonomie. Si la question sous-jacente à votre amendement concerne la pérennité financière du régime, alors la réponse est dans le texte : l'intégration financière assurera la pérennisation du régime.

M. Charles de Courson. L'amendement de notre président est-il utile, dans la mesure où les dispositions de compensation figureront dans le projet de loi de finances pour 2015 ? Que signifie le terme « basculement » qui est utilisé mais qui n'a pas de valeur juridique ? Je propose de le remplacer par celui d'« intégration » et de rectifier ainsi cet amendement, puisqu'il semble que l'on s'oriente vers une intégration du régime des indépendants au régime général.

M. le rapporteur pour avis. Il s'agit bien, en effet, d'une intégration de toutes les branches au régime général : c'est déjà fait pour la branche Famille et ce sera le cas pour les branches Maladie et Retraite.

M. le président Gilles Carrez. Le principe de compensation des pertes de recettes a été mis en œuvre par la loi dès 1994. Compte tenu de la spécificité de la C3S par rapport au seul régime des indépendants, mon souci était de susciter un débat en séance par le biais de cet amendement.

M. Pascal Terrasse. Je suis favorable à l'amendement. En effet, la Cour des comptes a montré que la situation était plus qu'alarmante, les contentieux juridiques s'étant multipliés au cours des trois dernières années. L'intégration des auto-entrepreneurs au sein du RSI n'a pas été une bonne chose. Les défauts d'encaissement sont de l'ordre de 1,4 milliard d'euros pour la période 2008-2010. En effet, les systèmes d'information n'ont pas été correctement mis en place. Le RSI souhaitait d'ailleurs réformer son système d'information : où en sommes-nous ?

La vraie question est de savoir si cette caisse doit demeurer totalement indépendante ou si elle doit intégrer le régime général. Au-delà de la question de la C3S, pour laquelle je partage le point de vue de Karine Berger, je considère que le président de notre Commission a raison d'ouvrir le débat sur le RSI, qui est en grande difficulté. Je suis donc favorable à cet amendement qui nous permettra, au moins, d'entendre l'avis du Gouvernement sur l'avenir du RSI.

La Commission adopte l'amendement rectifié, puis émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3, modifié.

Article additionnel après l'article 3

La Commission est saisie des amendements CF2 et CF5 de Mme Sas.

Mme Eva Sas. L'amendement CF2 est retiré au profit du CF5. Dans une perspective de justice fiscale défendue par la majorité parlementaire, nous proposons de rendre la CSG progressive en baissant le taux applicable aux tranches de revenu les plus basses, jusqu'au revenu médian. Au-dessus de ce revenu, le taux n'augmente pas, de sorte qu'aucun ménage ne voit son impôt augmenter. Nous souhaitons que soit appliqué un barème progressif, en taux marginaux, sans distinction entre retraités et actifs ni entre revenus du capital et revenus du travail.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. Cet amendement n'est ni simulé, ni financé, ni constitutionnel. Je rappelle qu'il ne peut pas y avoir, s'agissant d'une imposition de toute nature – telle que la CSG – de mise en progressivité de l'impôt sans qu'il soit tenu compte, conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, de la composition du foyer. Or, cet impôt est individuel.

Notre pays dispose d'un système fiscal fortement redistributif, davantage que celui de beaucoup d'autres pays. De nombreux travaux ont été réalisés, dont un rapport remis au Parlement, en février 2012, sur la fusion éventuelle entre l'impôt sur le revenu et la CSG. Ce rapport renvoie aux responsables politiques les décisions qui doivent être prises et rappelle les obstacles juridiques qui doivent être franchis. Sur le court terme, nous répondons aux préoccupations d'Eva Sas par la mesure adoptée à l'article 1^{er}.

M. Charles de Courson. Le vote de cet amendement pourrait avoir comme conséquence logique la suppression du concept de foyer fiscal, voire celle de l'institution du mariage.

Mme Eva Sas. Je constate que nos collègues de l'opposition sont plus attentifs à la fiscalité des ménages qu'à celle des entreprises. Je n'ai pu effectivement réaliser des simulations de l'impact de cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Article 4 : Approbation du montant de la compensation des exonérations

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Section 2

Prévisions de recettes et tableaux d'équilibre

Article 5 : *Approbation des prévisions de recettes et du tableau d'équilibre du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.

Article 6 : *Rectification des prévisions de recettes et du tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires, de l'objectif d'amortissement de la dette sociale et des prévisions de recettes du Fonds de réserve des retraites et de la section 2 du Fonds de solidarité vieillesse*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.

Article 7 : *Approbation du rapport figurant en annexe A*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 sans modification.

Après l'article 7

La Commission examine l'amendement CF18 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement illustre la position constante de l'UDI, qui souhaite un alignement des régimes spéciaux de sécurité sociale sur le régime général.

M. le rapporteur pour avis. Je suis défavorable à cet amendement comme aux suivants. Le rapport Moreau a mis en évidence que les taux de remplacement étaient peu différents, qu'il s'agisse du régime général ou des régimes spéciaux.

M. Charles de Courson. Le rapport Moreau ne prend en compte ni les grandes disparités existant entre les assurés, ni le fait que les primes ne sont pas intégrées aux cotisations. Il comporte nombre d'idées fausses et ne s'est pas intéressé aux modes de financement des régimes.

La Commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette ensuite les amendements CF20 et CF19 de M. de Courson.

Section 3

Dispositions relatives à la trésorerie

Article 8 : *Confirmation de l'habilitation des régimes de base et des organismes concourant à leur financement à recourir à l'emprunt*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification puis de la première partie du projet de loi, modifiée.

DEUXIÈME PARTIE

DISPOSITIONS RELATIVES AUX DÉPENSES

Article 9 : *Non-revalorisation exceptionnelle de certaines prestations sociales*

La Commission examine l'amendement CF21 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à remédier à la baisse du pouvoir d'achat résultant du gel des prestations sociales et à répondre à l'exigence de cohésion sociale.

M. le rapporteur pour avis. Avis défavorable. La question de la revalorisation des prestations sociales est ancienne et apparaît depuis longtemps dans le débat sur le pilotage des dépenses publiques. L'action tendant à limiter les revalorisations s'analyse comme une mesure de rendement classique. J'observe par ailleurs que la pauvreté frappe plus fortement les jeunes que les retraités. Certes, les mesures de non-revalorisation des prestations sociales ont un effet indistinct mais en connaît-on une d'un meilleur rendement ?

Par mon amendement suivant, je pose le problème dans des termes différents pour ce qui concerne l'allocation de logement familiale. On constate cependant que la hausse des prestations logement a pour effet d'augmenter les loyers. Il convient de remettre les choses à plat et le gel des prestations n'est qu'une mesure temporaire en période de faible inflation.

M. le président Gilles Carrez. Je suis entièrement d'accord avec le rapporteur. Le coût des allocations logement est de l'ordre de 18 milliards d'euros et leur évolution spontanée en 2014 est d'environ 500 millions d'euros. Il est indispensable de lutter contre une évolution si forte.

M. Charles de Courson. L'UDI est favorable à la transformation de l'ensemble des régimes en régimes à points. Le groupement d'intérêt public qui devait permettre de connaître le montant global des avantages vieillesse d'une personne donnée n'est pas près d'être installé. Comment allez-vous appliquer l'alinéa 5 de l'article 9 ?

Mme Karine Berger. La lutte contre les déficits est un problème-clef. Mais notre Commission est également celle de l'économie générale. Le gel des prestations sociales ne comporte-t-il pas un risque de déflation ? Ensuite, où trouvera-t-on les nouvelles économies à réaliser les prochaines années ?

M. Pascal Terrasse. Nous avons eu un débat intéressant ce matin sur la coordination entre le PLFR et le PLFRSS. La France a besoin d'une réforme en profondeur de sa fiscalité : le tiers du PIB est affecté à notre modèle de cohésion sociale. La France est-elle compétitive ? Non, bien sûr ! Les allocations logement sont coûteuses alors que nous avons les loyers les plus élevés d'Europe. Nous devons revoir notre modèle social qui est à bout de souffle.

L'amendement est rejeté.

La Commission adopte ensuite l'amendement CF26 du rapporteur, puis émet un avis favorable à l'article 9, modifié.

Après l'article 9

La Commission examine l'amendement CF24 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'un amendement technique qui tend à prévoir que la loi détermine, au sein de l'ONDAM, la liste des missions d'intérêt général susceptible de donner lieu à l'attribution d'une dotation MIGAC.

M. le rapporteur pour avis. Je suis d'accord sur l'objectif mais non sur la méthode. Ce n'est pas en inscrivant dans la loi la liste des missions d'intérêt général MIGAC que l'on améliorera le système. J'approuve l'intention de progresser en transparence, mais pas par la voie législative. La ministre s'exprimera en séance publique sur ce sujet important, comme peuvent en témoigner ceux qui participent à des conseils de surveillance d'hôpitaux.

M. Charles de Courson. Je retire mon amendement et le représenterai en séance.

L'amendement est retiré.

Article 10 : *Rectification du montant de la dotation de l'assurance maladie au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés*

La Commission examine l'amendement CF22 de M. de Courson.

M. Charles de Courson. Je propose la suppression de cet article pour préserver la dotation de l'assurance maladie au Fonds de modernisation des établissements de santé publics et privés – FMESPP – car la modernisation de ces établissements de santé, notamment des hôpitaux, participe à la nécessaire réforme de notre système de santé qui doit permettre, à terme, de dégager des économies structurelles.

M. le rapporteur pour avis. Défavorable. Il s'agit là simplement d'une économie de constatation : ces sommes, provisionnées l'année dernière, n'auraient pas été utilisées. Je comprends le souci de l'auteur, qui souhaite éviter des conséquences dommageables, mais le fait est qu'il n'y en aura pas. Il s'agit d'une mesure technique, qui ne se traduira pas par un rationnement de l'investissement, ce qu'a déjà confirmé le Gouvernement et qu'il reconfirmera en séance publique lors de l'examen de cet amendement.

M. Charles de Courson. Je maintiens l'amendement, car nous avons un vrai besoin de modernisation des établissements de santé. Pour cette raison, nous avons voté une dotation de 263 millions d'euros et elle est réduite ici à 103 millions d'euros, ce qui revient à une annulation de plus de 150 millions d'euros. Le rapporteur peut-il expliquer cette sous-consommation ?

M. Yves Censi. Je voudrais pour ma part évoquer la situation des établissements de santé publics et privés situés dans certains territoires ruraux, qui se sont sentis agressés lors des débats sur la suppression des exonérations pour les zones de revitalisation rurale. Si ce n'est pas le FMESPP qui est mis en œuvre, ce n'est pas non plus l'État qui va se substituer à l'assurance maladie face aux déficits de ces établissements. Or, c'est en investissant de l'argent public qu'on arrive à diminuer les prix et à assumer plus facilement l'amortissement. Pour ces établissements, on sait qu'une discussion est engagée entre l'État et l'assurance maladie mais on ne sait finalement plus trop qui est responsable.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je suis un peu étonnée par cet article qui annule des crédits en réserve alors qu'ils étaient fléchés vers le FMESPP pour couvrir des besoins qu'on connaît. Par ailleurs, je lis dans l'exposé des motifs que cette « *rectification contribue à la révision de l'ONDAM 2014* ». Mais nous vous avons signalé que l'ONDAM était surestimé. Le vrai courage aurait donc consisté à abaisser l'ONDAM et à conserver ces crédits en réserve pour la modernisation de nos établissements hospitaliers. Vous faites une erreur de cible.

M. le rapporteur pour avis. Il est absolument nécessaire de tenir l'ONDAM et on y parvient en menant les réformes de structure qui, à terme, vont permettre de maîtriser le coût du système de santé. Par ailleurs, sur les sommes en question, 80 millions d'euros ont déjà été versés aux établissements et il reste donc 60 millions d'euros pour lesquels se pose le problème, qui, je le reconnais, peut se traduire par une diminution de moyens.

La Commission rejette l'amendement CF22, puis émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11 : *Rectification des objectifs de dépenses de la branche Maladie*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 12 : *Rectification de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie des régimes obligatoires de base*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 12 sans modification.

Article 13 : *Rectification des objectifs de dépenses de la branche Vieillesse*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 13 sans modification.

Article 14 : *Rectification des objectifs de dépenses de la branche Accidents du travail et maladies professionnelles*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 14 sans modification.

Article 15 : *Confirmation des objectifs de dépenses de la branche Famille*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 15 sans modification.

Article 16 : *Maintien des prévisions de charges des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de sécurité sociale*

*La Commission émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 16 **sans modification**.*

*Elle émet ensuite un avis **favorable** à l'adoption de la deuxième partie du projet de loi, **modifiée**, puis un avis **favorable** à l'adoption de l'ensemble du projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014, **modifié**.*

*

* *

ANNEXE

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

(par ordre chronologique)

- **Mouvement des entreprises de France (MEDEF)** – **M. Jean-François Pilliard**, président du pôle social, **Mme Valérie Corman**, directrice de la protection sociale, et **M. Guillaume Ressot**, directeur des affaires publiques
- **Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME)** – **M. Georges Tissié**, directeur des affaires sociales
- **Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC)** – **M. Patrick Poizat**, secrétaire général adjoint en charge des retraites et de la protection sociale
- **Force ouvrière (FO)** – **M. Jean-Marc Bilquez**, secrétaire confédéral chargé du secteur de la protection sociale
- **Confédération française de l'encadrement – Confédération générale des cadres (CFE-CGC)** – **Dr. Jean Francois Gomez**, délégué national secteur protection sociale
- **Confédération générale du travail (CGT)** – **M. Pierre-Yves Chanu**, administrateur
- **Régime social des indépendants (RSI)** – **M. Philippe Magrin**, membre du conseil d'administration, président du RSI Bretagne, **M. Stéphane Seiller**, directeur général, et **M. Olivier Maillebuau**, attaché de direction en charge des relations parlementaires
- **Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)** – **M. Jean-Louis Rey**, directeur, et **M. Alain Gubian**, directeur financier
- **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** – **M. Jean-Louis Deroussen**, président du conseil d'administration, **M. Daniel Lenoir**, directeur général, et **Mme Patricia Chantin**, chargée des relations avec le Parlement
- **Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** – **Mme Marie-Anne Lévêque**, directrice, et **M. Laurent Crusson**, sous-directeur des rémunérations, de la protection sociale et des conditions de travail
- **Ministère des Affaires sociales et de la santé – Direction de la sécurité sociale (DSS)** – **M. Thomas Fatome**, directeur, et **M. Jonathan Bosredon**, adjoint au directeur
- **Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (CNAVTS)** – **M. Gérard Rivière**, président, et **M. Pierre Mayeur**, directeur