

N° 58

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 octobre 2017

## AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE après engagement de la procédure accélérée, de **programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022,***

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,

Sénateur

---

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Elisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouveau, MM. Jean-Marie Mizzon, Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, M. Jean Sol, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe, M. Dominique Watrin.

**Voir le(s) numéro(s) :**

**Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) :** 234, 268 et T.A. 28

**Sénat :** 40, 56 et 57 (2017-2018)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	9
<b>I. LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES</b> .....	13
<b>A. LA TRAJECTOIRE GÉNÉRALE ET LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES</b> .....	13
1. <i>Un quasi-équilibre des finances publiques en fin de programmation</i> .....	13
2. <i>Une trajectoire de solde qui suppose un effort en dépenses</i> .....	13
3. <i>Des hypothèses intéressant les finances sociales plus prudentes</i> .....	15
<b>B. LES ASSO</b> .....	17
1. <i>Un excédent hors Cades en 2019</i> .....	17
2. <i>Une stabilisation de l'excédent après 2019</i> .....	18
3. <i>Une réduction de la part des Asso dans le PIB</i> .....	20
<b>C. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE</b> .....	21
1. <i>L'objectif de dépenses des ROBS</i> .....	21
2. <i>L'Ondam</i> .....	24
<b>D. LES RÉGIMES À GESTION PARITAIRE</b> .....	26
1. <i>Les régimes complémentaires de retraite</i> .....	26
2. <i>L'assurance chômage</i> .....	27
<b>E. LA DETTE</b> .....	28
<b>F. LES HYPOTHÈSES DE SOLDE STRUCTUREL</b> .....	30
<b>II. LES RÈGLES DE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	32
<b>A. LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES</b> .....	32
1. <i>Un objectif de baisse des prélèvements obligatoires (article 5)</i> .....	32
2. <i>L'encadrement des niches sociales (article 18)</i> .....	33
<b>B. LES RÈGLES RELATIVES AUX DÉPENSES</b> .....	34
1. <i>La fixation de plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et l'Ondam (article 9)</i> .....	34
2. <i>La baisse des dépenses de gestion administrative (article 11)</i> .....	34
<b>C. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PARLEMENT</b> .....	36
1. <i>L'information du Parlement sur l'évolution de la situation financière des établissements de santé (article 22)</i> .....	36
2. <i>La rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale (article 23)</i> .....	36
3. <i>Une information à parfaire sur l'articulation entre le PLFSS et les Asso</i> .....	38
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	41
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	49
<b>AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	51



### Les observations de la commission des affaires sociales

Réunie le **31 octobre 2017**, sous la présidence de **M. Alain Milon, président**, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Jean-Marie Vanlerenberghe**, rapporteur général, sur le projet de loi de **programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022**.

Elle a formulé plusieurs observations.

La trajectoire proposée par le projet de loi prévoit **un retour à l'équilibre des administrations de sécurité sociale dès 2017 nominale** **mais, de fait, en 2019**, date à laquelle cet équilibre ne tiendra plus seulement aux résultats de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et du Fonds de réserve des retraites qui n'ont pas pour objet de compenser les déficits présents des régimes d'assurance sociale mais d'amortir leurs déficits cumulés ou de constituer des réserves.

Cette trajectoire suppose un effort en dépenses, en particulier sur l'assurance maladie pour laquelle **les outils de pilotage ne sont pas renforcés par rapport à la période passée**, les économies sur l'Ondam comprenant toujours une part de transfert vers d'autres acteurs.

Si le retour à l'équilibre et son maintien sont satisfaisants, la trajectoire proposée est néanmoins empreinte **d'incertitudes** :

- elle intègre un retour à l'équilibre de **l'assurance chômage** en 2020, avec un excédent de 1,1 milliard d'euros alors que le Gouvernement a annoncé des réformes substantielles, notamment l'élargissement de la couverture par l'assurance chômage des démissionnaires et son extension aux travailleurs indépendants, dont les contours ne sont pas encore connus, la négociation qui doit les définir n'étant pas encore ouverte. L'Unédic prévoit quant à elle un retour à l'équilibre financier de l'assurance chômage en 2021 et un déficit en comptabilité générale de 3,2 milliards d'euros en 2018 contre - 1,7 milliard d'euros prévu par le Gouvernement en comptabilité nationale ;

- elle prévoit un excédent, en comptabilité nationale, des **régimes complémentaires de retraite** de 5,5 milliards d'euros en 2020, que la commission des affaires sociales n'a pas été en mesure de documenter en l'absence de précisions sur les contributions à ce solde des autres régimes que l'Agirc-Arcco dont le solde prévisionnel en comptabilité générale à cette échéance est de - 2,2 milliards d'euros ;

- elle anticipe une **dégradation des équilibres de la branche vieillesse du régime général et du FSV**, sans correction apparente ;

- elle annonce, à l'article 23 et dans le rapport annexé, une « **rénovation** » des relations financières entre l'État et la sécurité sociale dont le détail n'est pas précisé mais qui reviendrait sur le principe de compensation intégrale à la sécurité sociale des exonérations de cotisations. L'absence de compensations des exonérations, si elle ne s'accompagne pas d'une baisse des dépenses à financer, ne peut avoir pour effet qu'une dégradation des comptes sociaux ;

- elle intègre un plafonnement de l'excédent des Asso au niveau nécessaire pour préserver les capacités de remboursement de la dette sociale par la Cades, qui ne laisse aucune place à la résorption de la dette de l'assurance chômage ni des déficits cumulés par les branches au sein du régime général et portés par l'Acoss et que les excédents à venir avaient vocation à couvrir. **Le scénario de résorption de la dette sociale, hors Cades, est donc le grand absent de cette loi de programmation.**

Votre commission souligne enfin l'impérieuse nécessité d'une **information accrue du Parlement** sur les administrations de sécurité sociale sous plusieurs aspects :

- **Les hypothèses d'ajustement structurel, de solde conjoncturel et de solde structurel**, présentées par le rapport annexé au projet de loi de programmation, **ne font l'objet d'aucun suivi d'exécution**, année après année, y compris dans le rapport présenté au Parlement lors du débat d'orientation des finances publiques où elles auraient vocation à figurer, ni de révision par les lois financières annuelles, ce qui réduit fortement leur intérêt ;

- **La contribution des régimes obligatoires de base et du FSV à la formation du solde des Asso en comptabilité nationale n'est pas détaillée**, pas plus que les contributions des autres Asso, ce qui ne permet pas non plus au Parlement d'apprécier, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, sa cohérence avec la trajectoire proposée pour les Asso par la loi de programmation.

Alors que le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit des relations financières entre le régime général de la sécurité sociale et l'Unédic et que les relations financières entre l'État et la sécurité sociale ont vocation à être rénovées, la mise à disposition de ces informations, déjà prévue par l'article 28 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014-2019, qui n'a pas été appliqué et que supprime l'article 29 du présent projet de loi, est indispensable.

**Votre commission a adopté quatre amendements.**

**A l'article 9**, elle a adopté un amendement complétant la méthodologie de construction de l'Ondam par une décomposition de l'évolution tendancielle des dépenses.

---

**A l'article 11**, elle a adopté un amendement excluant les dépenses d'investissement de l'objectif de diminution des dépenses administratives des régimes de sécurité sociale.

**Après l'article 23**, elle a adopté un amendement prévoyant que le Gouvernement présente chaque année une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale.

**A l'article 27**, elle a adopté un amendement prévoyant une déclinaison par sous-secteurs des administrations publiques du bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques que le Gouvernement transmet chaque année au Parlement.

**Suivant l'avis de son rapporteur général, votre commission donné un avis favorable au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.**





Mesdames, Messieurs,

Aux termes de l'article 34 de la Constitution, « *les orientations pluriannuelles des finances publiques sont définies par des lois de programmation. Elles s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques* ».

Les lois de programmation définissent une trajectoire sur une période donnée pour l'ensemble des administrations publiques (État, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales); elles n'ont cependant pas de portée juridique supérieure à celles des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale.

Comme les lois de programmation précédentes, le présent projet de loi comporte deux titres. Le titre premier est consacré aux orientations pluriannuelles des finances publiques; il présente successivement les objectifs généraux des finances publiques, l'évolution des dépenses publiques sur la période 2017 à 2022, et définit des règles relatives à l'évolution des recettes publiques et au pilotage des niches fiscales et sociales. Le titre II comporte les dispositions permanentes de la loi de programmation relatives à la gestion des finances publiques et à l'information et au contrôle du Parlement. Il prévoit notamment un mécanisme de contrôle de cohérence entre les lois de programmation sectorielles et la trajectoire des finances publiques, consacre un chapitre spécifique aux administrations de sécurité sociale et prévoit son articulation avec les précédentes lois de programmation.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 prévoyait une limitation du déficit public à 3 % du PIB en 2013 et un solde structurel ramené à 0,5 % du PIB en 2015 pour parvenir à l'équilibre des comptes publics en 2016 et 2017.

Le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 reportait à 2019, en toute fin de période, l'atteinte de l'objectif à moyen terme de 0,4 % du PIB de solde structurel, tandis que l'équilibre des comptes publics n'était pas atteint au cours de la période de programmation.

---

**Le présent projet de loi de programmation prévoit un solde public de - 0,2 % du PIB en 2022.** Ainsi que le souligne son exposé des motifs, ses objectifs sont particulièrement ambitieux : *« La trajectoire des finances publiques présentée traduit l'ambition du Gouvernement de réduire à la fois le déficit public, la dépense publique et les prélèvements obligatoires, tout en finançant les priorités du Gouvernement ».*

En application de l'article 22 du Règlement du Sénat, votre commission des affaires sociales *« procède à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale »*. Elle se saisit ainsi pour avis des projets de loi de programmation des finances publiques renvoyés au fond à la commission des finances.

Cette saisine pour avis se justifie aussi par la part des dépenses des administrations de sécurité sociale dans les dépenses publiques en volume et en dynamique.

En 2016, les administrations de sécurité sociale représentaient 580,7 milliards d'euros en recettes, soit 26,1 % du PIB.

Les **dépenses des administrations de sécurité sociale** s'établissaient à 583,6 milliards d'euros. Elles représentaient **26,2 % du PIB**.

Au total, les administrations de sécurité sociale représentent **46,4 % des dépenses des administrations publiques** (1 257 milliards d'euros) et **54 % des prélèvements obligatoires** (535,6 milliards d'euros sur un total de 990,7 milliards d'euros) soit 24 % du PIB, les prélèvements obligatoires au profit des administrations publiques représentant 44,4 % du PIB.

**Depuis 2008, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont progressé de 107,4 milliards d'euros** et la part dans le PIB des prélèvements obligatoires au profit des administrations de sécurité sociale a progressé 1,2 point. Le solde est passé d'un excédent de 14 milliards d'euros à un déficit de 2,9 milliards d'euros. Ce déficit s'établissait, en 2010, à 23,2 milliards d'euros.

Sur les 29 articles du projet de loi de programmation, trois ensembles de dispositions intéressent plus particulièrement votre commission des affaires sociales, les articles programmatiques, les articles propres aux Asso et les articles relatifs au pilotage et à l'information du Parlement.

L'**article 1<sup>er</sup>** propose l'approbation du rapport annexé et des mesures sous-jacentes à la programmation des finances publiques.

L'**article 2** définit l'évolution du solde structurel au regard de l'objectif à moyen terme des administrations publiques.

---

L'**article 3** fixe la trajectoire de moyen terme en termes de solde effectif et de solde structurel pour l'ensemble des administrations publiques, avec une décomposition du solde effectif entre les différents sous-secteurs des administrations publiques.

L'**article 4** fixe l'objectif d'effort structurel pour l'ensemble des administrations publiques.

L'**article 5** fixe des objectifs de taux de dépense publique et de prélèvements obligatoires par rapport au PIB.

L'**article 6** met en place un mécanisme de correction lorsque les écarts à la trajectoire de solde structurel sont « importants » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012.

L'**article 7** fixe, par sous-secteurs des administrations publiques, des objectifs d'évolution de la dépense publique.

L'**article 9** fixe l'objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et l'objectif national de dépenses d'assurance maladie pour l'ensemble de la période de programmation.

L'**article 11** définit une norme de diminution minimale des dépenses de gestion administrative des régimes obligatoires de sécurité sociale au sein des conventions d'objectifs et de gestion.

L'**article 16** définit un plancher de mesures nouvelles relatives aux prélèvements obligatoires.

Les **articles 17 et 18** sont relatifs au pilotage des niches fiscales et sociales.

L'**article 22** est relatif à la situation financière des établissements publics de santé.

L'**article 23** prévoit la publication d'un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

L'**article 27** prévoit la transmission annuelle au Parlement d'un bilan de la mise en œuvre de la loi de programmation et des articles en vigueur des lois de programmation précédentes.

L'**article 29** abroge la loi n° 2014-1653 du 31 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, à l'exception de ses articles 12, 26, 30 et 34.



## I. LA TRAJECTOIRE PROPOSÉE EN MATIÈRE DE FINANCES SOCIALES

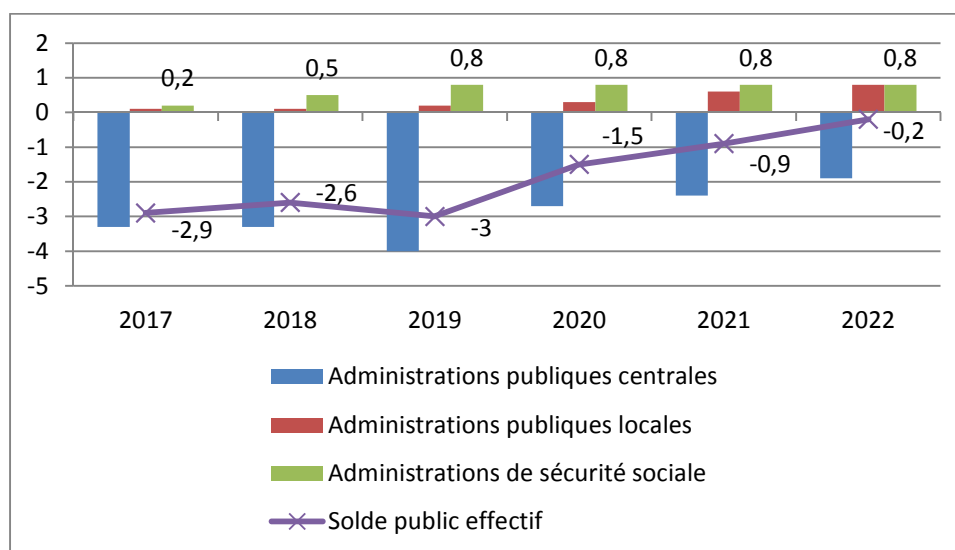
### A. LA TRAJECTOIRE GÉNÉRALE ET LES PRINCIPALES HYPOTHÈSES

#### 1. Un quasi-équilibre des finances publiques en fin de programmation

La trajectoire des finances publiques proposée par le projet de loi prévoit un solde effectif de - 0,2 point de PIB en 2022. Ce déficit se concentre sur les administrations publiques centrales ; il se creuse en 2019 (- 3 points de PIB), en raison de l'impact de la transformation du CICE en allègements de cotisations, avant de se redresser très fortement en 2020 (- 1,5 point de PIB) et de poursuivre une trajectoire de réduction de 0,6 point de PIB par an jusqu'en 2022.

#### Solde public effectif par catégorie d'administrations publiques

(en points de PIB)



Source : Projet de loi de programmation des finances publiques 2018-2022

#### 2. Une trajectoire de solde qui suppose un effort en dépenses

Pour ce qui concerne l'analyse des prévisions économiques de court terme, votre rapporteur général renvoie utilement au rapport de votre commission des finances, saisie au fond et à l'avis<sup>1</sup> du Haut Conseil des finances publiques relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2018.

<sup>1</sup> Avis n° HCFP-2017-4 du 24 septembre 2017.

Pour ce qui concerne le diagnostic d'entrée dans la programmation, le Gouvernement a fait le choix d'une forte révision à la baisse de l'écart de production<sup>1</sup>, en l'estimant à - 1,5 %, par rapport, notamment à l'estimation de - 3,1 % retenue par le programme de stabilité présenté en avril 2017.

Cette révision se traduit par une hausse significative de la part structurelle du déficit public portée, pour 2016, à - 2,5 % du PIB contre - 1,5 %. C'est sur cette part structurelle du déficit que les engagements européens de la France fixent un « objectif de moyen terme », OMT, auquel notre pays doit parvenir au moyen d'un « ajustement structurel » annuel que l'on pourrait traduire par les efforts à consentir.

### Évolution du solde et de la dette publics

(en points de PIB brut)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde conjoncturel (1)</b>	- 0,6	- 0,4	- 0,1	0,1	0,3	0,6
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (2)</b>	- 0,1	- 0,1	- 1	- 0,1	- 0,1	0
<b>Solde structurel (en points de PIB potentiel) (3)</b>	- 2,2	- 2,1	- 1,8	- 1,6	- 1,2	- 0,8
<b>Solde public effectif (1+2+3)</b>	- 2,9	- 2,6	- 3	- 1,5	- 0,9	- 0,2
<b>Dette des administrations publiques</b>	96,8	96,8	97,1	96,1	94,2	91,4

Source : PJJ

Le Gouvernement considère que les réformes menées en matière de marché du travail et de prélèvements obligatoires devraient se traduire par une convergence entre la production effective et son potentiel à l'horizon 2020. Au-delà, l'écart de production serait positif.

Dans son avis relatif au projet de loi de programmation, le Haut Conseil des finances publiques valide les hypothèses retenues par le Gouvernement en matière d'écart de production et de croissance potentielle. Il considère en revanche que « l'hypothèse d'un écart de production positif en fin de période est plutôt optimiste. Il relève qu'elle conduit à réduire le déficit effectif affiché en fin de période et à présenter une trajectoire de dette publique plus favorable ».

### Hypothèses macroéconomiques de la loi de programmation 2018-2022

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>PIB</b>	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
<b>Déflateur de PIB</b>	0,4	0,8	1,1	1,25	1,5	1,75	1,75
<b>Indice des prix à la consommation hors tabac</b>	0,2	1	1	1,1	1,4	1,75	1,75
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	2,4	3,3	3,1	3,2	3,6	3,8	3,8
<b>Croissance potentielle</b>	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,3	1,35
<b>PIB potentiel (en Md€ 2010)</b>	2 154	2 181	2 209	2 236	2 264	2 294	2 325
<b>Écart de production (en % du PIB)</b>	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	0,2	0,6	1,1

Source : Rapport annexé au PJJ

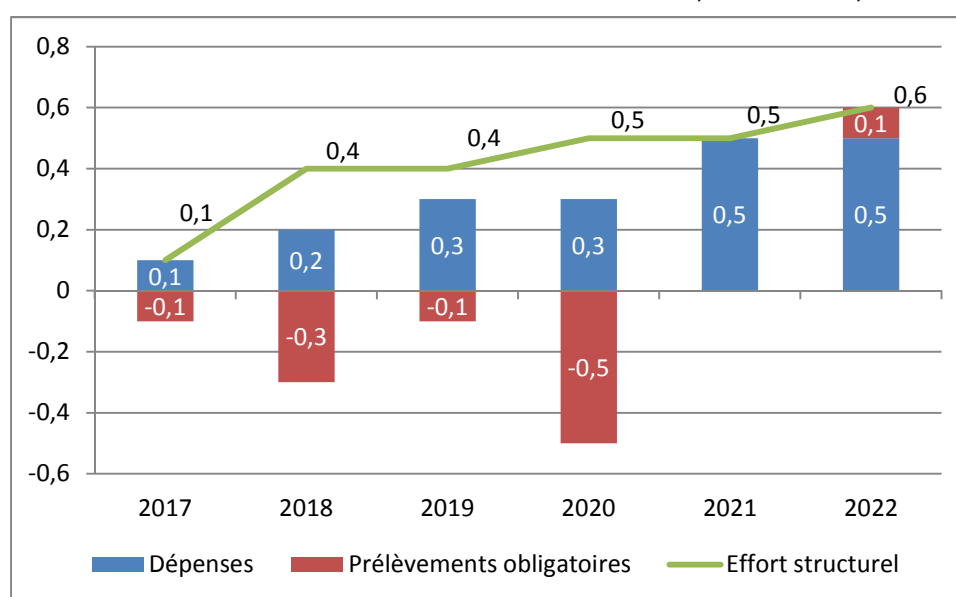
<sup>1</sup> Écart entre la production effective et le PIB potentiel.

S'agissant des engagements européens de la France, le Haut Conseil « souligne que la trajectoire envisagée s'écarte des engagements européens de la France en retenant un ajustement structurel annuel inférieur à celui qui est prévu par l'article 5 du règlement européen n° 1466/97. Cela a pour conséquence de repousser l'atteinte de l'objectif de moyen terme (OMT) de solde structurel au-delà de l'horizon de la programmation ».

L'article 4 du projet de loi détaille comme suit l'objectif d'effort structurel des administrations publiques :

### Effort structurel des administrations publiques

(en points de PIB potentiel)



Source : PJJ

En conclusion de la synthèse de son avis, le Haut Conseil met l'accent sur la difficulté de l'exercice de programmation, qui suppose à la fois la réduction des recettes et celle des déficits et ne peut réussir qu'au prix de la réduction consécutive, à défaut d'être préalable, des dépenses : « Étant donné les réductions de prélèvements obligatoires déjà décidées ou envisagées, la programmation implique le respect d'une trajectoire de dépenses exigeante. Compte-tenu du niveau élevé du déficit structurel, le Haut Conseil souligne la nécessité de respecter les objectifs en dépenses, même si les recettes venaient à être meilleures que prévu ».

### 3. Des hypothèses intéressant les finances sociales plus prudentes

Les hypothèses de moyen terme d'évolution de la masse salariale, principal déterminant des recettes de la sécurité sociale (cotisations sociales, CSG sur les revenus d'activité,...), intéressent plus particulièrement votre commission des affaires sociales.

Le taux d'évolution de la masse salariale du secteur privé, lié à celui de la croissance et du chômage, comprend deux composantes : l'emploi et les salaires. L'hypothèse retenue par le Gouvernement est de 3,6 % en moyenne au-delà de la première année de programmation.

**Comparaison des hypothèses avec celles des lois de programmation précédentes**

	Loi de programmation 2009-2012	Loi de programmation 2011-2014	Loi de programmation 2013-2017	loi de programmation 2018-2022
<b>PIB en volume</b>	2,50 %	2,50 %	2 %	1,73 %
<b>Inflation</b>	1,75 %	1,75 %	1,75 %	1,50 %
<b>Masse salariale du secteur privé</b>	4,60 %	4,50 %	4 %	3,60 %

Source : Lois de programmation et rapport annexé au PJJ

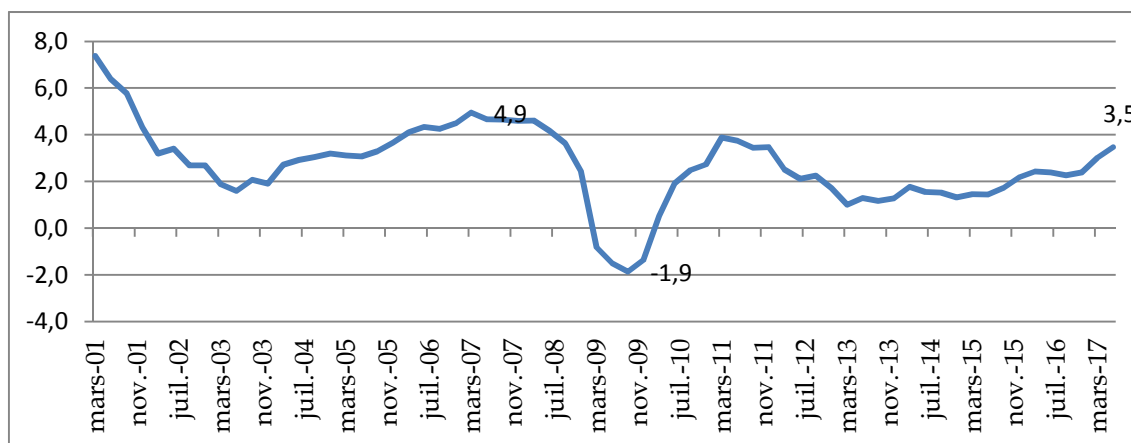
Les conventions retenues sur les principales hypothèses intéressant les finances sociales apparaissent beaucoup plus prudentes que celles des lois de programmation précédentes.

Le taux d'évolution moyen de la masse salariale du secteur privé serait de 3,6 %, une hypothèse plus prudente que retenue pour la programmation 2011-2014 (4,5 %) ou par la loi de programmation 2013-2017 (4 %).

Ce taux d'évolution est inférieur au niveau constaté avant la crise sur la période 1998-2007 (+ 4,1 %) mais supérieur au niveau de la période 2008-2016 (+1,9 %). Il est en revanche proche des niveaux constatés, en glissement annuel, sur les premiers trimestres de 2017 (+ 3,5 % en mars 2017) mais suppose une croissance de la masse salariale en moyenne supérieure à celle du PIB en valeur (3,6 % contre 3,29 %).

**Taux d'évolution de la masse salariale du secteur privé en glissement annuel**

(en %)



Source : Acoss

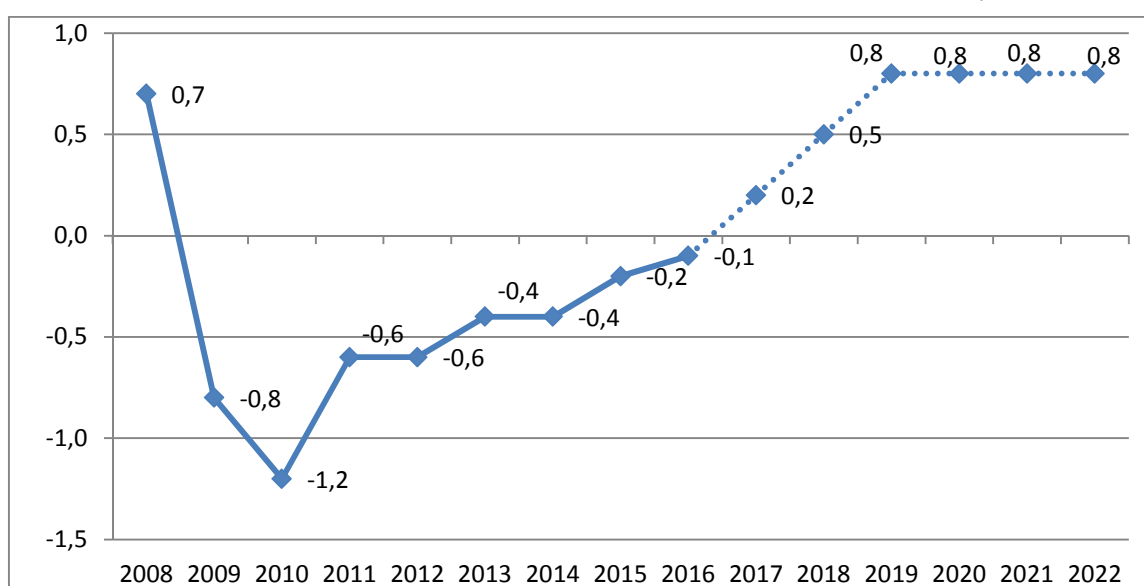


## B. LES ASSO

### 1. Un excédent hors Cades en 2019

Après trois années d'excédent, les administrations de sécurité sociale ont enregistré un lourd déficit en 2009 et 2010 (23,22 milliards d'euros) avant d'entamer une trajectoire de retour à l'équilibre par paliers. En 2016, le déficit des Asso représentait 0,1 point de PIB, soit 2,9 milliards d'euros

**Évolution du solde des Asso depuis 2008  
et projections du Gouvernement sur la période de programmation**  
(en points de PIB)



Source : Insee et projet de loi

En 2017, après 10 ans de déficit, les Asso renoueraient avec l'équilibre en dégagant un excédent de 0,2 point de PIB, soit une amélioration de 0,3 point de PIB par rapport à 2016, ce qui représente une accélération du rythme de réduction du déficit par rapport à la période récente.

Il convient de rappeler que le solde des administrations de sécurité sociale doit être corrigé du solde du Fonds de réserve des retraites (FRR) et de celui de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), institutions passées en 2011 du périmètre des administrations publiques centrales à celui des administrations de sécurité sociale et qui s'inscrivent dans des logiques différentes de celles des régimes d'assurance sociale. La Cades apporte une contribution fortement positive au solde des Asso, équivalente à la différence entre ses recettes, qui financent l'amortissement de la dette passée et le montant de ses frais financiers ; ce résultat n'a pas pour effet de compenser les déficits des régimes d'assurance sociale.

### Recettes, dépenses et solde des Asso et de la Cades

(en milliards d'euros)

	2017	2018
<b>Asso</b>		
recettes	599	622,1
dépenses	594,7	609,2
<b>solde</b>	<b>4,2</b>	<b>12,9</b>
<b>Cades</b>		
recettes	17,2	19,6
dépenses	3,2	5,1
<b>solde</b>	<b>14,1</b>	<b>14,5</b>
<b>solde Asso hors Cades</b>	<b>- 9,9</b>	<b>- 1,6</b>

Source : Rapport économique social et financier

## 2. Une stabilisation de l'excédent après 2019

Le rythme d'amélioration du solde serait maintenu pour les années 2018 et 2019 où il représenterait 0,5 puis 0,8 point de PIB.

L'excédent des finances sociales, de 0,2 point de PIB en début de période de programmation, se consoliderait en 2019 avant de se stabiliser à 0,8 point de PIB pour la période 2020-2022.

La stabilisation de l'excédent des Asso rapporté au PIB est expliquée par une allusion sibylline au sein du rapport annexé : « aussi, dans cette trajectoire, il est fait l'hypothèse conventionnelle d'une contribution du secteur Asso à la réduction du déficit de l'État, sous forme de transfert, dès 2019. Ce transfert stabilise l'excédent Asso hors Cades et FRR sur toute la période à un niveau légèrement supérieur à l'équilibre. Ce choix, neutre sur l'ensemble des APU, reflète aussi le fait qu'une contribution des sous-secteurs revenus à l'équilibre reste nécessaire ».

### Évolution du solde des Asso sur la période de programmation

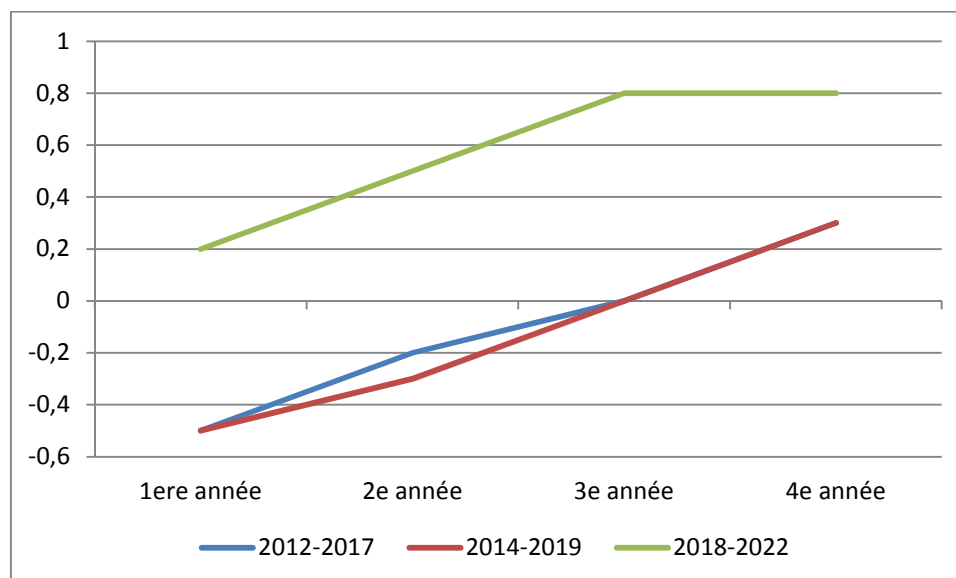
(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
en milliards d'euros	- 2,9	4,3	12,9	20,4	20,8	21,5	22,3
en points de PIB	- 0,1	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8

Source : PJJ

Par rapport aux lois de programmation précédentes, le profil de la trajectoire des Asso est assez semblable avec une forte progression, mais il est suivi ensuite par une stabilisation de l'excédent.

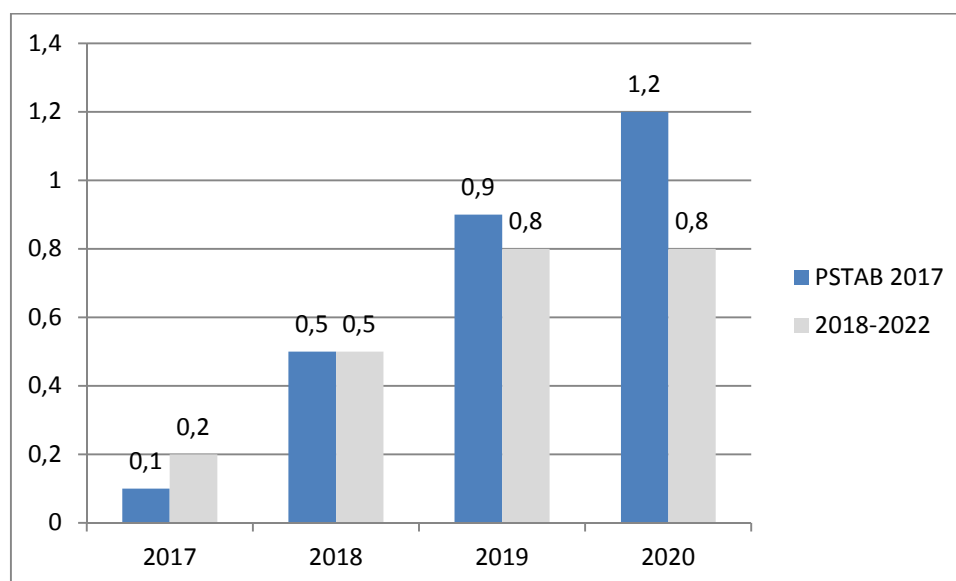
### Profil de la loi de programmation par rapport aux lois de programmations précédentes pour la trajectoire des Asso (en points de PIB).



Source : LPFP 2012-2017, LPFP 2014-2019, PLPFP 2018-2022

Par rapport au programme de stabilité présenté par le précédent Gouvernement en avril 2017, le solde s'améliore en 2017, est identique en 2018 mais diverge à partir de 2019.

### Comparaison avec le programme de stabilité d'avril 2017



Source : PSTAB 2017 et PJJ

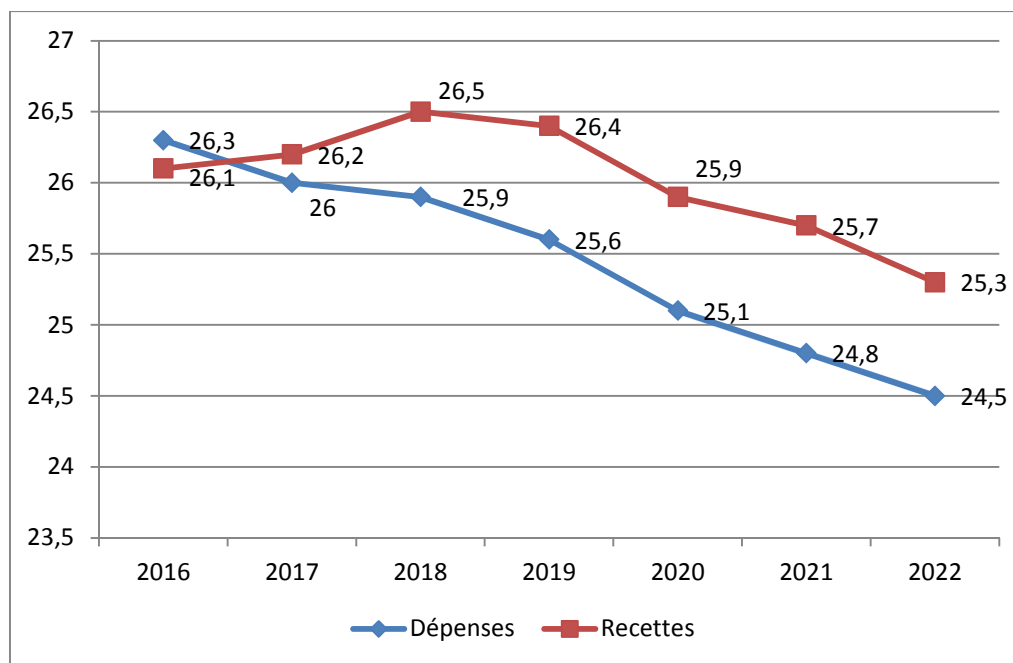
### 3. Une réduction de la part des Asso dans le PIB

Le retour à l'équilibre se manifeste par un croisement des courbes de recettes et de dépenses dès 2017 grâce à un effort en recettes et, pour les années 2017 et 2018, d'une augmentation plus forte des recettes que des dépenses que le Gouvernement attribue à « *la dynamique modérée des dépenses des branches vieillesse et famille et de la maîtrise des dépenses d'assurance maladie* ».

Les dépenses des administrations de sécurité sociale progresseraient de 61 milliards d'euros entre 2017 et 2022, soit une progression, en moyenne annuelle de 12,2 milliards d'euros.

#### Recettes et dépenses des administrations de sécurité sociale sur la période de programmation

(en points de PIB)

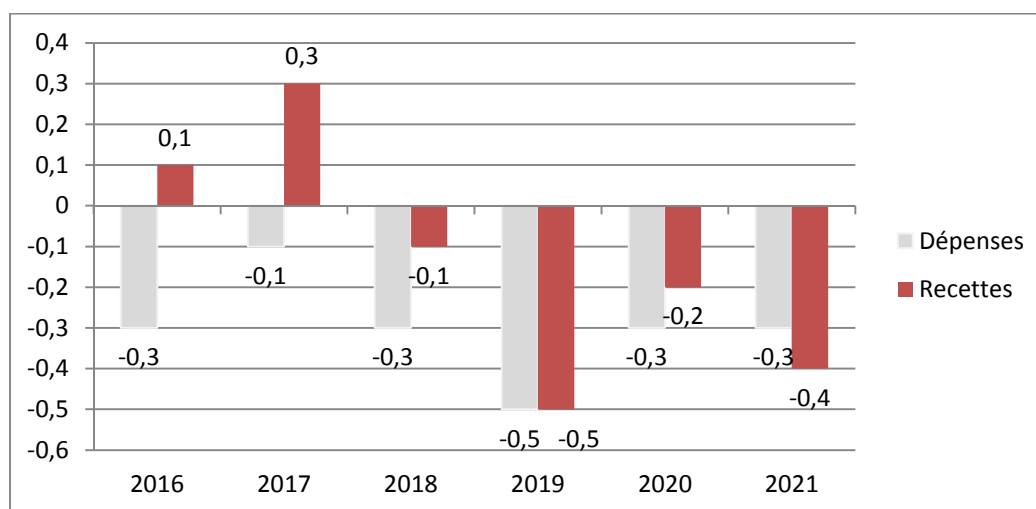


Source : PjL

L'année 2019 se caractérise par une forte réduction des recettes et des dépenses dans le PIB qui se poursuit, dans de moindres proportions en fin de période de programmation.

### Évolution des recettes et des dépenses par rapport à l'année précédente

(en points de PIB)



Source : PJJ

La part des dépenses des administrations de sécurité sociale dans les dépenses publiques se stabiliserait autour de 48 %.

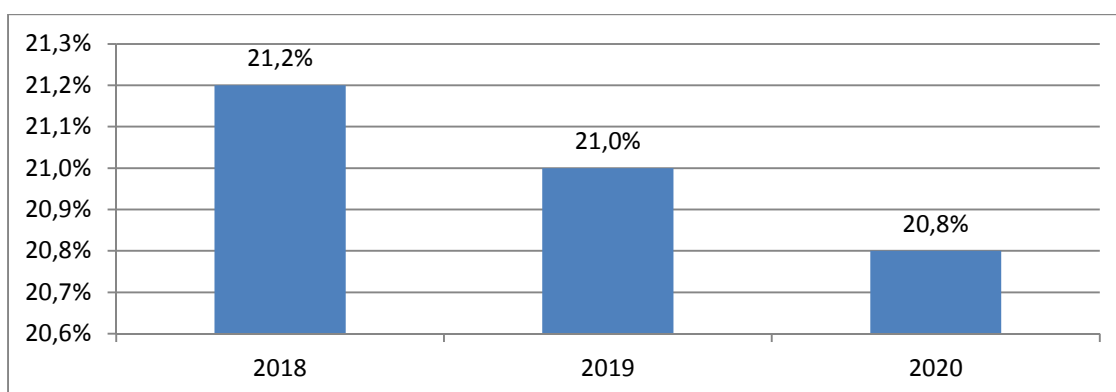
### C. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE

#### 1. L'objectif de dépenses des ROBS

L'article 9 du projet de loi définit un objectif de dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

#### Objectif de dépenses des régimes obligatoires de base à périmètre en constant

(en % du PIB)



Source : PJJ

Cet objectif est particulièrement exigeant puisqu'il s'agit de faire décroître la part des dépenses des régimes obligatoires de base dans le PIB pour atteindre 20,8 % en 2020.

Le rapport annexé au projet de loi indique, en plus de l'Ondam, des taux d'évolution pour les dépenses des branches vieillesse et famille pour les années 2018 à 2020.

### Évolution des charges nettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale

	2018	2019	2020
<b>Vieillesse</b>	2,3 %	2,5 %	2,6 %
<b>Famille</b>	0,1 %	0,8 %	0,8 %
<b>Ondam</b>	2,3 %	2,3 %	2,3 %

Source : Rapport annexé au PJJ

Ces deux branches servent des prestations dont l'un des déterminants est l'inflation.

La relative modération prévue en 2018 pour la vieillesse s'explique ainsi pour partie par le report de la revalorisation des pensions d'octobre à janvier, qui évitera de faire peser le poids d'une inflation répartie à la hausse sur les charges de la branche.

Pour la branche famille, soumise à une norme exigeante, le rapport annexé précise que « *la trajectoire des dépenses comporte un volet d'économies (...). Ces dispositions permettront d'infléchir les dépenses de la branche via, notamment, une meilleure priorisation au sein des dépenses du Fonds national d'action sociale (FNAS) de la Cnaf* ».

### Trajectoire de solde des organismes obligatoires de base de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Maladie</b>	- 4,1	- 0,8	1	3,8	6,6
<b>AT-MP</b>	1,1	0,5	0,9	1,3	1,8
<b>Famille</b>	0,3	1,3	2,4	3,6	5
<b>Vieillesse</b>	1,5	0,1	- 1	- 2,4	- 3,9
<b>Total</b>	<b>- 1,3</b>	<b>1,2</b>	<b>3,3</b>	<b>6,3</b>	<b>9,3</b>
<b>FSV</b>	- 3,6	- 3,4	- 2,7	- 1,5	- 0,8
<b>Total avec FSV</b>	<b>- 4,9</b>	<b>- 2,2</b>	<b>0,6</b>	<b>4,8</b>	<b>8,6</b>

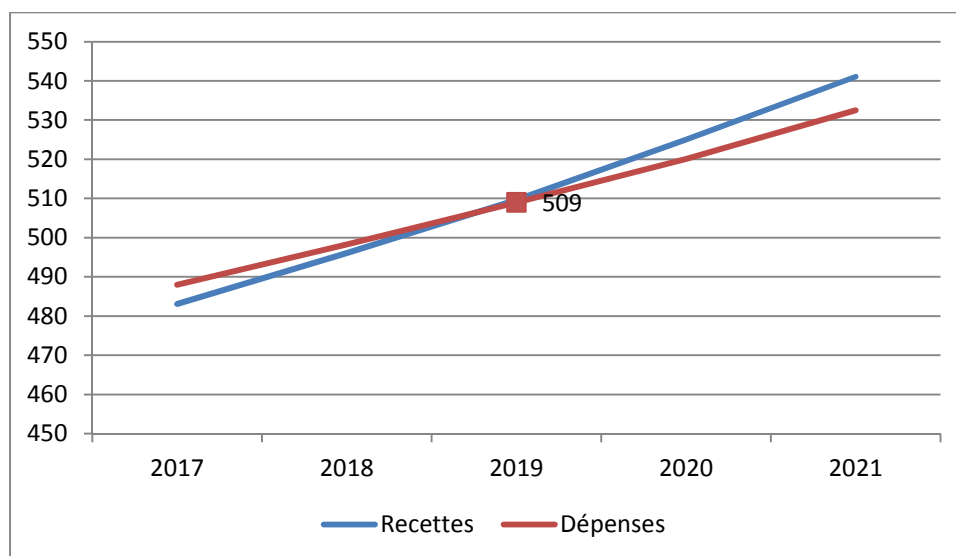
Source : Annexe B du PLFSS pour 2018

Le solde des régimes obligatoires de base et du FSV passerait d'un déficit de - 4,9 milliards d'euros en 2017 à un excédent de 8,6 milliards d'euros en 2021.

Les courbes des recettes et des dépenses se croisent en 2019. Les recettes, qui progressent en moyenne de 2,69 % sur la période de programmation, augmentent plus fortement après 2019. Les dépenses sont contenues avec une augmentation moyenne de 2,17 % sur la période 2017-2021.

### Recettes et dépenses des régimes obligatoires de base

(en milliards d'euros)

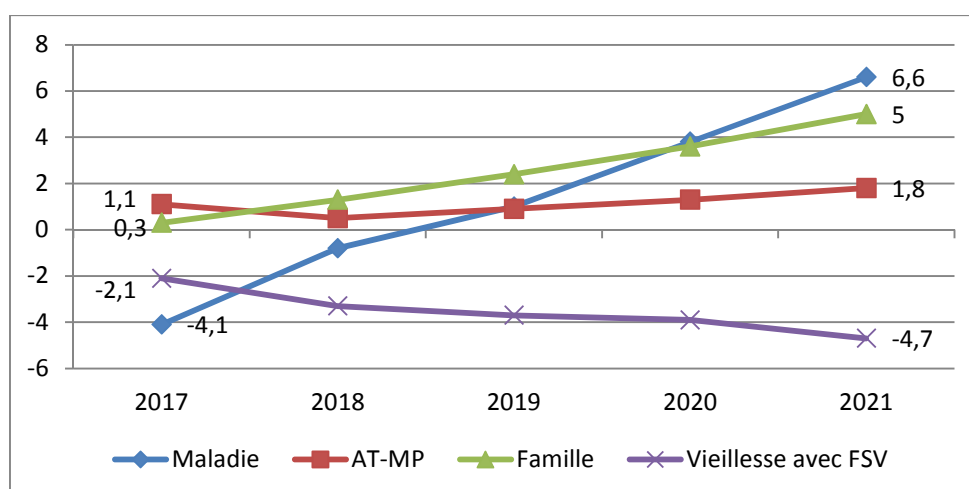


Source : Annexe B PLFSS 2018

Les branches enregistrent des évolutions contrastées.

### Solde des branches maladie, AT-MP, famille et vieillesse pour les années 2017 à 2021

(en milliards d'euros)



Source : Annexe B du PLFSS pour 2018

La branche maladie enregistre une amélioration forte et soutenue de son résultat qui s'améliore de 11,7 milliards d'euros sur la période.

La branche AT-MP, après une dégradation en 2018 imputable à la fois à une légère progression de ses charges (Acaata et financement du compte de prévention) et à un transfert, comme en 2016 et 2017, d'une partie de ses recettes vers la branche maladie, connaît une trajectoire d'amélioration continue de son solde.

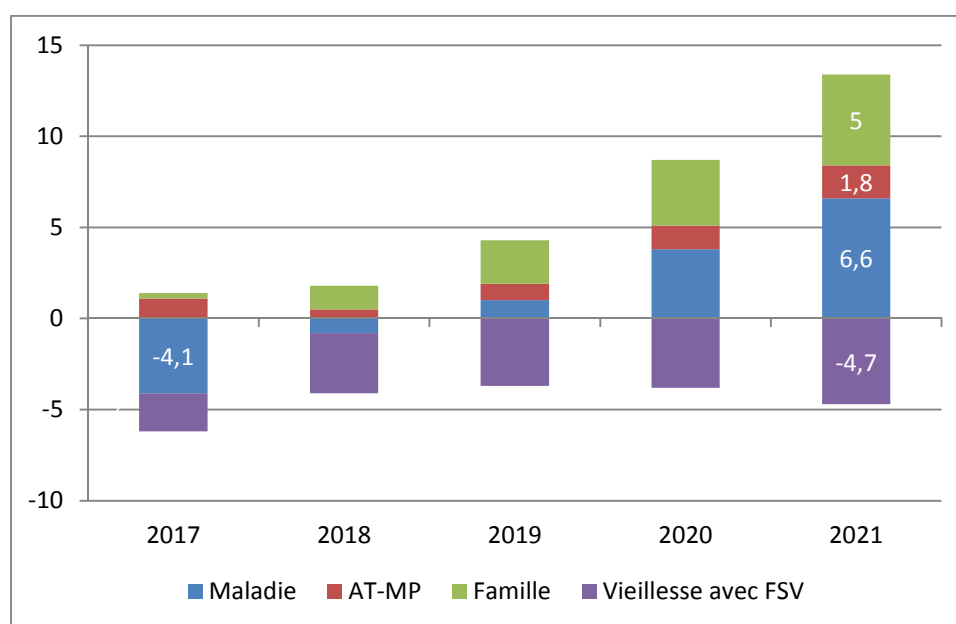
La branche famille consolide son excédent sur la période.

Le solde de l'ensemble vieillesse et FSV enregistre une dégradation continue qui s'accélère en 2021 pour atteindre - 4,7 milliards d'euros.

En raison des évolutions contrastées des différentes branches, la structure du solde des régimes obligatoires de base serait profondément modifiée malgré une amélioration globale, la maladie cédant à la vieillesse son statut « d'homme malade » de la sécurité sociale.

### Décomposition du solde des régimes obligatoires de base

(en milliards d'euros)



Source : Annexe B du PLFSS pour 2018

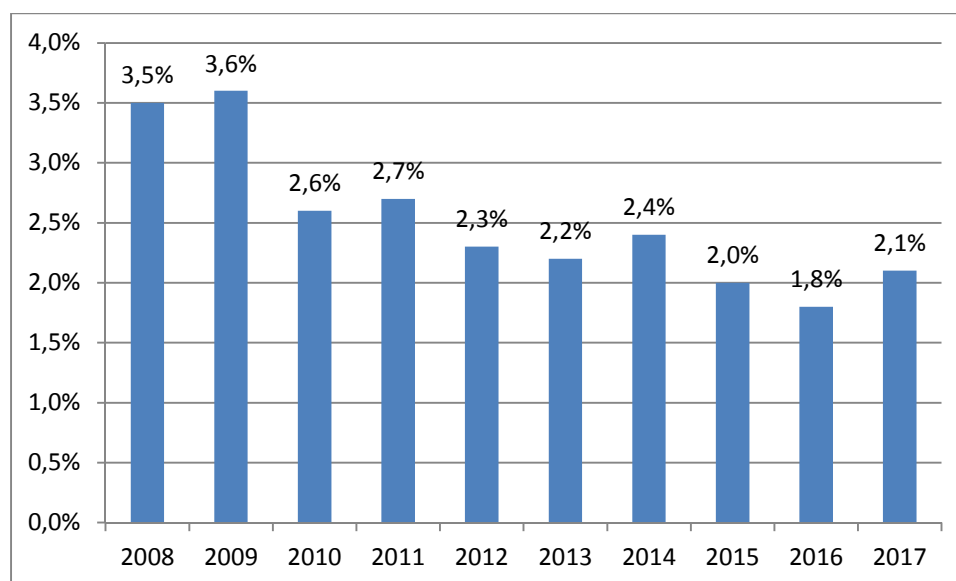
## 2. L'Ondam

Dans le cadre de la trajectoire des finances sociales, l'Ondam devrait progresser en moyenne annuelle de 2,3 % sur la période 2018-2020. Ce taux de progression est inférieur au taux moyen observé depuis 2008 (2,5 %) ; il est en revanche moins rigoureux que le taux moyen observé au cours des cinq dernières années (2,1 %).



### Taux de progression des dépenses dans le champ de l'Ondam

(en %)



Source : Rapport CCSS septembre 2017

L'Ondam s'établirait, aux termes du II de l'article 9 du projet de loi, en euros courants, à 195,2 milliards d'euros en 2018, à 199,7 milliards d'euros en 2019 et à 204,3 milliards d'euros en 2020.

Le rapport annexé précise que l'objectif 2018 suppose un effort d'économies de 4,8 milliards d'euros afin de contenir une croissance tendancielle des dépenses estimée à 4,5 %. Cette progression comprend notamment des dépenses nouvelles liées à la poursuite de la montée en charge de la nouvelle convention médicale (460 millions d'euros) et des mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique (30 millions d'euros) et des rémunérations au titre du protocole parcours carrières et rémunérations (PPCR, 200 millions d'euros).

Le projet de loi ne précise pas si l'évolution tendancielle est par hypothèse identique pour chaque année de programmation. Si l'on retient cette hypothèse, l'ampleur des efforts à accomplir est de plus de 4 milliards d'euros par an.

### Évolution de l'Ondam en valeur

	2017	2018	2019	2020
<b>Ondam en valeur (en Md€)</b>	190,7	195,2	199,7	204,3
<b>Scénario tendanciel +4,5 %</b>	-	199,28	203,98	208,69
<b>Taux d'évolution</b>	2,10 %	2,30 %	2,30 %	2,30 %
<b>Économies nécessaires</b>	-	4,08	4,28	4,39

Source : PJJ

Les sources d'économies évoquées par le rapport annexé s'inscrivent dans la continuité du plan Ondam 2015-2017 : parcours de soins efficaces, performance des établissements de santé et médico-sociaux, pertinence des actes, des prestations et des produits de santé.

Le rapport ne précise pas les dispositifs mis en place pour garantir la réalisation de ces objectifs d'économies. Si le Gouvernement dispose de moyens de régulation des dépenses à l'hôpital, il en est dépourvu pour la médecine de ville pour laquelle les objectifs du plan d'économies sur l'Ondam n'ont pas été atteints.

#### **D. LES RÉGIMES À GESTION PARITAIRE**

##### **1. Les régimes complémentaires de retraite**

Le rapport annexé au projet de loi indique que le solde des régimes complémentaires se redresserait de 7,1 milliards d'euros entre 2016 et 2022 sous l'effet notamment de la convention signée le 30 octobre 2015.

#### **Dépenses, recettes et solde des régimes de retraite complémentaire en comptabilité nationale**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>
<b>Recettes</b>	102,9	107,8	111,4
<b>Dépenses</b>	101,2	103,4	106
<b>Solde</b>	1,6	4,5	5,5

*Source : Rapport annexé au PJJL*

Les soldes présentés ne comprennent pas que les régimes Agirc-Arrco<sup>1</sup> et ils sont exprimés en comptabilité nationale ; ils peuvent faire l'objet, à ce titre, de divers retraitements par rapport au solde comptable des régimes. Ils ne sont cependant pas retraités des transferts, ce qui explique la différence avec les montants présentés par le RESF.

Il ne s'agit donc pas des résultats techniques du régime Agirc-Arrco (ressources moins charges avant transferts) qui s'établissaient à - 4,2 milliards d'euros en 2016, et servent de référence pour l'impact de l'accord intervenu pour ces régimes le 30 octobre 2015. Les résultats techniques devraient être de - 4,8 milliards d'euros en 2017. L'impact des mesures sur les comptes du régime, annexé à l'accord de 2015, prévoyait des résultats techniques de - 2,3 milliards d'euros en 2020 et - 4,1 milliards d'euros en 2030.

<sup>1</sup> Les régimes complémentaires comprennent notamment l'Ircantec, la CRPN et le régime additionnel de la fonction publique (RAFP).

Malgré le caractère très structurant de la convention de 2015, la question de l'équilibre de long terme des régimes de retraite complémentaire n'est pas entièrement réglée, contrairement à ce que pourraient laisser supposer les soldes présentés, dont le commentaire n'évoque que l'Agirc-Arrco.

## 2. L'assurance chômage

Le rapport annexé au projet de loi prévoit un retour à l'équilibre de l'assurance chômage en 2020, avec un excédent de 1,1 milliard d'euros.

### Dépenses, recettes et solde du régime d'assurance chômage en comptabilité nationale

(en milliards d'euros)

	2018	2019	2020
<b>Recettes</b>	38,2	39,3	40,5
<b>Dépenses</b>	39,9	39,7	39,4
<b>Solde</b>	- 1,7	- 0,4	1,1

Source : Rapport annexé au PJJ

Entre 2018 et 2020, les recettes de l'assurance chômage progresseraient en moyenne de 3 %, soit un rythme moins soutenu que celui de la masse salariale du secteur privé tandis que les dépenses baisseraient (- 0,76 %).

La nouvelle convention d'assurance chômage est l'un des éléments avancés par le rapport annexé pour expliquer l'amélioration du solde de l'assurance chômage. D'après les estimations de l'Unédic, son effet global est supérieur à 900 millions d'euros en année pleine mais il est plus limité en début de période de programmation.

### Effets des mesures de la nouvelle convention d'assurance chômage sur la réduction du déficit

(en millions d'euros)

Mesures		2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
En dépenses	Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 450	- 540	- 550
	Séniors	0	0	- 5	- 130	- 310	- 430
	Différé spécifique	0	41	68	66	52	53
	Départs volontaires	1	16	40	40	40	40
	Créateurs d'entreprise	0	- 34	- 34	- 34	- 34	- 34
En recettes	Augmentation des contributions	79	307	291	198	- 23	6
<b>Effet financier global</b>		<b>- 93</b>	<b>- 550</b>	<b>- 620</b>	<b>- 710</b>	<b>- 770</b>	<b>- 930</b>

Source : Unédic

Sur la base de ces estimations, la trajectoire prévue par l'Unédic, avec les réserves qui s'attachent à la différence de comptabilité par rapport à celle retenue par le Gouvernement, prévoit un solde qui reste déficitaire à l'horizon 2020. Si les dépenses paraissent globalement en ligne avec la prévision du Gouvernement, les recettes sont prévues sur le fondement d'hypothèses de masse salariale moins dynamiques

### Perspectives financières de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020
<b>Recettes</b>	36 085	37 095	37 909	38 845
<b>Dépenses</b>	39 931	40 398	39 782	39 607
<b>Éléments exceptionnels</b>	2	53	45	-
<b>Solde financier</b>	<b>- 3 845</b>	<b>- 3 250</b>	<b>- 1 829</b>	<b>- 761</b>
<b>Dettes</b>	<b>- 33 802</b>	<b>- 37 052</b>	<b>- 38 289</b>	<b>- 39 050</b>

Source : Unédic- situation financière de l'assurance chômage 25 octobre 2017 pour les années 2017-2018, perspectives financières 21 juin 2017 pour les années 2019 et 2020

Le Gouvernement pose donc la condition que l'élargissement annoncé du bénéfice de l'assurance chômage à des situations jusqu'alors non indemnisables doit se faire sans alourdissement des charges du régime, grâce à l'amélioration de la situation de l'emploi, aux effets de la nouvelle convention d'assurance chômage mais aussi à ceux de la concertation à venir avec les partenaires sociaux sur l'ensemble des nouvelles mesures « *qui devront également permettre de garantir la soutenabilité financière du régime* ».

Cette condition suppose une remise à plat complète des règles d'indemnisation du chômage ou l'instauration de règles spécifiques et forcément plus restrictives pour les travailleurs indépendants et les démissionnaires alors que pour ces derniers, l'estimation du coût, à paramètres constants, varie de 1,3 à 2,7 milliards d'euros et pourrait atteindre 5 milliards d'euros en rythme de croisière après un coût élevé la première année.

Dans l'attente de la concertation qui doit s'ouvrir prochainement avec les partenaires sociaux, le projet de loi de programmation trace une perspective financière pour l'assurance chômage qui ne laisse pas de place à des dépenses nouvelles, sauf à prévoir une refonte significative des dispositifs existants.

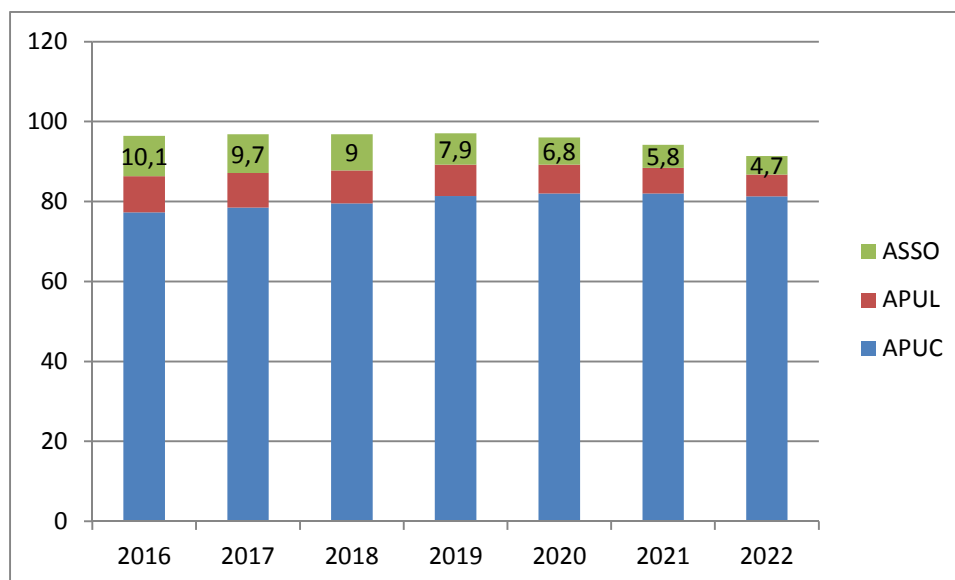
### E. LA DETTE

La trajectoire des finances publiques dessinée par le présent projet de loi prévoit une réduction du ratio dette/PIB de cinq points d'ici à 2022. Le rapport annexé indique qu'un pic serait atteint en 2019 en raison du « double coût » lié à la transformation du Cice en allègements de cotisations, de même que l'extinction des créances liées au Cice aurait un impact à la baisse entre 2020 et 2022.

La part représentée par la dette des administrations de sécurité sociale dans le PIB passerait de 10,1 % en 2016 à 4,7 % en 2022.

### Trajectoire de dette des administrations publiques

(en points de PIB)



Source : Rapport annexé au PJJ

La répartition de cette dette des administrations de sécurité sociale, qui atteignait 225 milliards d'euros à fin 2016, entre la Cades et les autres ASSO, n'est pas précisée par le rapport annexé.

Le rapport économique social et financier (RESF), annexé au projet de loi de finances pour 2018, indique que la dette des administrations de sécurité sociale devrait commencer à décroître à partir de 2017 et qu'elle atteindrait 222 milliards d'euros fin 2017, résultat d'une baisse de la dette de l'ensemble Cades-Acoss de 8 milliards d'euros et de la hausse de la dette de l'Unédic de 3 milliards d'euros.

En 2018, la dette des Asso poursuivrait sa baisse pour atteindre 212 milliards d'euros sous l'effet combiné d'une baisse de 13 milliards d'euros pour l'ensemble Cades-Acoss et d'une augmentation de 2 milliards d'euros de la dette de l'Unédic.

La dette sociale devrait ensuite poursuivre sa décreue d'environ 1 point de PIB par an pour les années 2019 à 2022. En 2022, la Cades devrait avoir amorti 223 milliards d'euros de dette sur les 260,5 milliards d'euros qui lui ont été transférés. La dette sociale résiduelle en fin de programmation serait de 127 milliards d'euros, dont près de 90 milliards de dette hors Cades. Sur la période de programmation, la dette hors Cades ne se réduirait que de moins de 10 milliards d'euros par an, les excédents laissés aux ASSO ne permettant pas une résorption plus rapide.

## F. LES HYPOTHÈSES DE SOLDE STRUCTUREL

Depuis la loi de programmation pour la période 2012-2017, en application du traité, signé en mars 2012, sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'union économique et monétaire, le projet de loi de programmation des finances publiques détermine un objectif budgétaire des administrations publiques exprimé en termes de solde structurel, corrigé des effets de la conjoncture.

### Soldes des administrations de sécurité sociale

(en % du PIB)

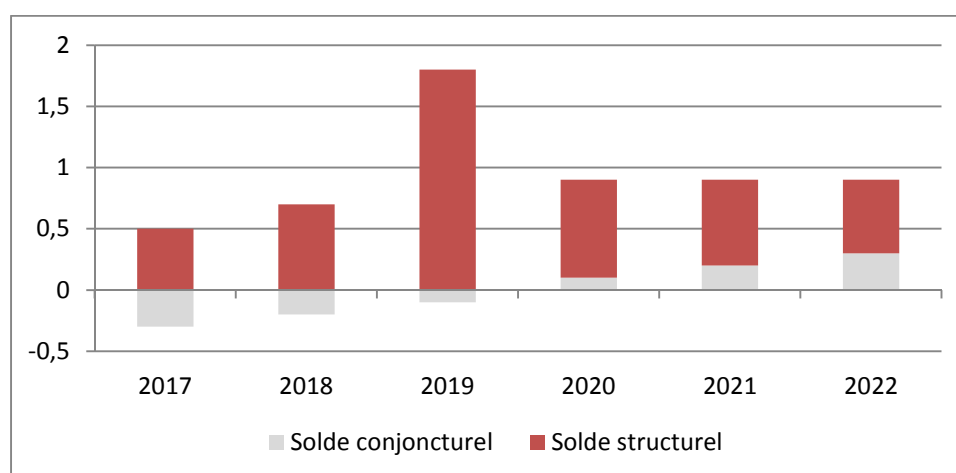
	2017	2018	2019	2020	2021	2022
<b>Solde effectif</b>	0,2	0,5	0,8	0,8	0,8	0,8
<b>Solde conjoncturel</b>	- 0,3	- 0,2	- 0,1	0,1	0,2	0,3
<b>Solde structurel</b>	0,5	0,7	1,8	0,8	0,7	0,6
<b>Solde des one-offs</b>	0	0	- 0,9	0	0	0

Source : Rapport annexé au PJJ

Avec un solde effectif stabilisé à partir de 2019, la part du solde structurel des Asso diminuerait sensiblement à partir de 2020 pour passer de 1,8 % du PIB en 2019 à 0,6 % du PIB en 2022.

### Décomposition du solde des administrations de sécurité sociale

(en % du PIB)

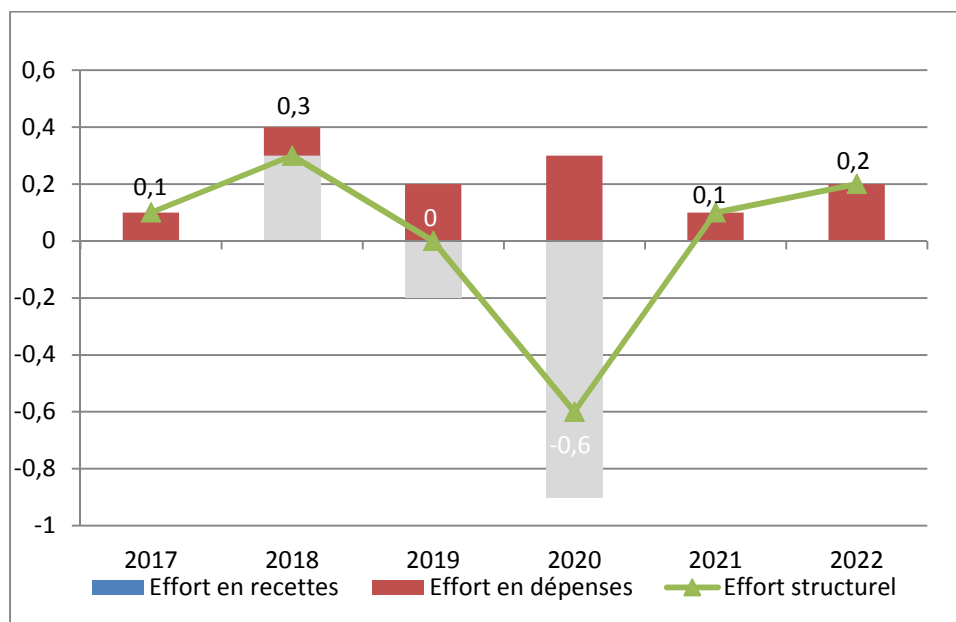


Source : Rapport annexé au projet de loi

Cette évolution a certainement à voir avec l'hypothèse précitée et non explicitée d'un transfert des Asso à l'État en vue de stabiliser leur excédent et de contribuer à la diminution du déficit de l'État. À partir de 2020, l'effort en recettes est négatif à hauteur de 0,9 point de PIB, tandis que l'effort en dépenses représente 0,3 point de PIB, le maximum sur la période de programmation.

### Effort structurel des administrations de sécurité sociale

(en points de PIB)



Source : Rapport annexé au projet de loi

Ces éléments, qui figurent dans le rapport annexé, ne constituent toutefois pas un instrument de pilotage dans la mesure où ils n'apparaissent que lors de l'examen d'une loi de programmation et ne font donc l'objet d'aucun suivi, que ce soit au moment de la présentation du projet de loi de financement de la sécurité sociale, en prévisions ou lors du débat d'orientation budgétaire, au sein du rapport présentant l'exécution de la loi de programmation.

## II. LES RÈGLES DE BONNE GOUVERNANCE DES FINANCES PUBLIQUES

Comme les lois de programmation précédentes, le présent projet de loi comporte une partie relative aux règles de bonne gouvernance des finances publiques.

Pour la sphère sociale, cette partie est loin d'être anodine dans la mesure où elle semble préfigurer et même présupposer des modifications profondes dans les relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

### A. LES RÈGLES RELATIVES AUX RECETTES

#### 1. Un objectif de baisse des prélèvements obligatoires (article 5)

L'article 5 du présent projet de loi prévoit une baisse du taux de prélèvements obligatoires de 44,7 % en 2017 à 43,6 % à partir de 2020.

En 2018, les prélèvements obligatoires au profit des Asso s'établiraient à 550,5 milliards d'euros et à 24,1 % du PIB, soit 0,1 point de plus qu'en 2017. Elles contribuent pour 0,3 % à une augmentation des prélèvements obligatoires en 2018 compensée sur les champs de l'État et des collectivités territoriales.

Les principales mesures en recettes intégrées dans la trajectoire pluriannuelle sont les suivantes.

#### Principales mesures en recettes intégrées dans la trajectoire pluriannuelle des finances publiques

(en milliards d'euros)

Mesure	2018-2022	dont 2018
Dégrèvement de la taxe d'habitation	- 10,1	- 3
Bascule CSG/cotisations	0	
Exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires	- 3,5	
Individualisation de l'IR	- 1,3	
Baisse du taux de l'IS de 33 % à 25 %	- 11,1	- 1,2
Bascule CSG/cotisations	-0,2	
Suppression de la taxe de 3 % sur les dividendes	- 1,9	
CICE		- 0,4
Crédit d'impôt emploi à domicile		- 1
Suppression de la 4e tranche de taxe sur les salaires	- 0,1	- 0,1
Mesures micro-entreprises	- 0,4	
Création de l'impôt sur la fortune immobilière	- 3,2	- 3,2



Mesure	2018-2022	dont 2018
Prélèvement forfaitaire unique	- 1,9	- 1,3
Prolongation des dispositifs CITE, Pinel et PTZ	- 1,4	- 0,6
Hausse de la fiscalité énergétique	12,5	3,7
Verdissement du barème de la taxe sur les véhicules de société	0,1	0,1
Fiscalité du tabac	1,4	0,5
Total	- 21,2	- 10,3

Source : RESF, les mesures en grisé concernent le sous-secteur Asso

## 2. L'encadrement des niches sociales (article 18)

Les lois de programmation 2009-2012 et 2011-2014 prévoyaient que les nouvelles niches fiscales et sociales n'étaient applicables qu'au titre des quatre années qui suivaient leur entrée en vigueur.

La loi de programmation 2012-2017 a prévu une variante de cet encadrement, considérant qu'une durée maximale d'application devait être instituée pour chaque dispositif.

L'article 18 du présent projet de loi prévoit, quant à lui, le principe d'une limitation à une durée maximale de trois ans des niches sociales, entendues comme les créations ou extensions des exonérations, abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions de sécurité sociale affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement. La durée effective de la limitation est précisée par le texte.

Cette limitation dans le temps s'applique aux dispositifs instaurés par un texte promulgué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle ne concernera donc pas les mesures prévues par le PLFSS pour 2018.

L'article 18 prévoit également un *ratio* maximal afin de limiter le poids des niches dans les recettes. Chaque année, le rapport entre d'une part, le montant annuel des exonérations ou abattements d'assiette et réductions de taux s'appliquant aux cotisations et contributions sociales affectées aux régimes obligatoires de base ou aux organismes concourant à leur financement et, d'autre part, la somme des recettes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement, et des exonérations sociales non compensées par crédits budgétaires ne peut excéder 14 %.

Ce ratio serait calculé en rapportant la totalité des dispositifs recensés par l'annexe 5 du PLFSS aux recettes totales des régimes obligatoires de base et du FSV, augmentées du coût des exonérations ciblées non compensées, qui n'entrent donc pas dans le périmètre de ce plafonnement puisqu'elles sont comptabilisées à la fois au numérateur et au dénominateur.

---

Une fois intégrées l'ensemble des dispositions prévues par la loi de financement pour 2018, ce ratio serait de 13,1 % en 2019 en tenant compte de deux hypothèses qui tiennent à l'imputation du coût de la transformation du Cice et au respect du principe de compensation intégrale à la sécurité sociale.

En faisant varier le paramètre des exonérations non-compensées, qui s'est fortement réduit sur la période récente mais pourrait renouer avec une trajectoire inverse, il serait possible de respecter le ratio prévu par le présent article, tout en dégradant le ratio de couverture des dépenses de la sécurité sociale par ses recettes.

## **B. LES RÈGLES RELATIVES AUX DÉPENSES**

### **1. La fixation de plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et l'Ondam (article 9)**

L'article 9, précédemment évoqué fixe un plafond pour les dépenses des régimes obligatoires de base en points de PIB et un montant de l'Ondam en valeur.

Il renvoie à l'annexe 7 du rapport annexé pour la méthodologie applicable à la construction de l'Ondam. Cette méthodologie définit de façon rigoureuse les évolutions du périmètre de l'Ondam à expliciter et qui figurent d'ores et déjà à l'annexe 7 du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Elle ne dit en revanche rien de l'explication du tendancier d'évolution des dépenses, qui constitue une part très importante de la construction de l'Ondam en définissant le montant des économies à réaliser ou, plus largement, des mesures à prendre pour parvenir à l'objectif de dépenses défini par la loi.

Votre commission considère qu'il serait nécessaire de préciser la façon dont est évalué le tendancier d'évolution des dépenses. C'est pourquoi elle a adopté un amendement prévoyant que la méthodologie de construction de l'Ondam est complétée par une décomposition de l'évolution tendancielle des dépenses (Amendement n° 1).

### **2. La baisse des dépenses de gestion administrative (article 11)**

D'après les informations transmises à votre rapporteur, les charges de gestion courante des régimes couverts par le présent article s'élevaient à 12,4 milliards d'euros en 2016.

Les dépenses limitatives des régimes de sécurité sociale s'élevaient à 11,746 milliards d'euros en 2016 ; elles sont constituées à 68 % de dépenses de personnel.

D'après l'annexe 2 au PLFSS pour 2018, elles ont diminué, hors investissement, de 4,1 % entre 2013, où elles avaient atteint un point haut, et 2016. Entre 2015 et 2016, la baisse des dépenses limitatives hors investissement représente 1,62 %

---

Ces dépenses ont constitué un levier important de maîtrise des dépenses dans le cadre du plan d'économies 2015-2017 proposé par le gouvernement précédent, avec un objectif de 500 millions d'euros.

L'article 11 du présent projet de loi fixe un objectif de diminution de 1,5 % en moyenne annuelle sur la période 2018-2022, correspondant à la programmation, des dépenses de gestion administrative prévues par les conventions d'objectifs et de gestion (COG) signées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018 entre l'État et les caisses nationales des principaux régimes de sécurité sociale. Cet objectif est entendu globalement, il s'impose donc plus à l'État, qui sera garant de son respect dans ses négociations avec les différentes caisses, qu'à ces mêmes caisses qui pourront se voir fixer des objectifs différenciés.

L'article indique que l'établissement de retraite additionnelle de la fonction publique (ERAFF) est soumis à la même contrainte sans qu'il soit précisé si l'ERAFF entre dans un cadre globalisé ou si il doit avoir un objectif de diminution de 1,5 % en moyenne annuelle de ses dépenses de gestion.

Sur la période, l'objectif de 1,5 % de baisse des dépenses en moyenne annuelle représente un effort global d'économies de l'ordre de 900 millions d'euros, soit 180 millions d'euros par an.

Instituées par les ordonnances du 24 avril 1996, les COG définissent des objectifs et un cadre budgétaire pluriannuel, en général pour quatre ans. Si les COG des branches du régime général et de la branche recouvrement se terminent en 2017 et devront être renouvelées selon un calendrier comparable en 2018, certaines ont d'autres échéances (2019 pour le RSI et la CNSA ; 2020 pour la MSA). Le champ couvert par le présent article concernera par conséquent surtout le régime général, même si cela n'est pas clairement précisé. Les horizons temporels des COG et de la programmation ne sont pas tout à fait concordants, les COG ayant jusqu'à présent été conclues pour 4 ans.

Si la démographie des personnels des caisses et le développement du numérique devraient permettre certaines marges de manœuvre sur les frais de fonctionnement des caisses, elles seront en revanche confrontées à des besoins d'investissement significatif sur la période qui s'ouvre. Les systèmes d'information, qui sont au cœur des enjeux de modernisation de la sécurité sociale, sont très largement à renouveler.

Le périmètre et la période couverte par cet article étant assez indicatifs, il fixe néanmoins un objectif général que votre commission partage.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement de votre rapporteur général visant à préciser que l'objectif de 1,5 % porte sur les « dépenses de fonctionnement à caractère limitatif », ce qui exclut les dépenses d'investissement (Amendement n° 2).

---

## C. LES DISPOSITIONS RELATIVES À L'INFORMATION DU PARLEMENT

### 1. L'information du Parlement sur l'évolution de la situation financière des établissements de santé (article 22)

L'article 22 du projet de loi prévoit la remise annuelle au Parlement avant le 15 octobre, au moment du dépôt des annexes au PLFSS, d'un rapport sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos.

Le IV de l'article 27 de la loi de programmation 2014-2019 prévoyait d'ores et déjà un rapport sur « *l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements de santé* » qui devait comporter des données détaillées sur les dépenses de personnels des hôpitaux.

Ce rapport n'a jamais été remis au Parlement.

L'article L. 162-23-14 du code de la sécurité sociale prévoit la remise d'un rapport au Parlement, avant le 15 septembre « *sur les actions menées sur le champ du financement des établissements de santé* » mais il ne comporte pas d'éléments sur la situation financière des établissements qui n'est pas davantage retracée dans les documents annexés au PLFSS ni dans le rapport économique, social et financier.

Cet article répond par conséquent à un véritable besoin d'information du Parlement, à condition qu'il soit davantage suivi d'effet que celui de la précédente loi de programmation.

### 2. La rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale (article 23)

L'article 23 du projet de loi du projet de loi prévoit que le Gouvernement présente, avant la fin du premier trimestre 2018, un rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Sur la proposition de Valérie Rabault et plusieurs de ses collègues, la commission des finances de l'Assemblée nationale a adopté un amendement précisant que « *ce rapport détaille l'ensemble des compensations par type de mesure, en précisant s'il s'agit de compensation totale ou partielle* ». Ces informations sont présentées de façon détaillée par l'annexe 5 au PLFSS, elles seraient donc reprises par le rapport prévu au présent article.

D'après l'étude d'impact associée au présent article, cette « rénovation » consisterait, dans l'hypothèse d'un retour à l'équilibre des administrations de sécurité sociale en 2018 et la constitution d'un excédent à partir de 2019, à transférer une partie de cet excédent à l'État afin de contribuer au redressement de son solde.

---

Ce transfert s'opérerait, d'après les éléments présentés dans l'étude d'impact, par une modification des règles relatives à la compensation à la sécurité sociale des mesures d'exonération ou de réduction de taux de cotisation.

Afin d'éviter que les pertes de recettes générées par la mise en œuvre des politiques publiques décidées par l'État, avec un objectif de soutien à l'emploi ou, plus généralement, de diversification des sources de financement de la sécurité sociale, l'article 5 de la loi n° 94-637 du 25 juillet 1994, codifié à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, pose un principe général de compensation des mesures de pertes de recettes. Ce principe ne s'applique ni aux dispositifs décidés avant la loi de 1994 ni à ceux leur faisant suite. Il connaît des exceptions qui doivent être décidées en loi de financement.

Dans l'étude d'impact, le Gouvernement considère que « *le prochain retour à l'équilibre financier des organismes de sécurité sociale, qui a été rendu possible par le respect de ces règles de compensation, invite à rénover celles-ci, sans affecter la poursuite du désendettement des régimes sociaux* ».

On peut tout d'abord observer que les compensations de l'État à la sécurité sociale ne sont pas des concours financiers nouveaux et qu'elles ont permis de ne pas dégrader davantage le solde des différentes branches mais non de l'améliorer, à l'exception des cas où les compensations ont été différenciées selon les branches, ce qui a été le cas dans la LFSS pour 2017 au bénéfice de la branche maladie.

Tant que les baisses de recettes n'ont pas pour contrepartie des efforts en dépenses, elles ont pour effet mécanique de dégrader le solde. Dans une approche intégrée des finances publiques « toutes administrations publiques », une absence de compensation à la sécurité sociale n'a pas d'intérêt en termes de solde global.

La compensation budgétaire présente également l'intérêt, en termes de politiques publiques, de responsabiliser les gestionnaires quant aux meilleurs leviers à utiliser au sein d'une mission budgétaire pour parvenir aux objectifs géographiques ou sectoriels poursuivis.

On peut ensuite souligner que le retour à l'équilibre des régimes obligatoires de base et du FSV, prévu par l'annexe B au PLFSS pour 2019 avec un excédent de 0,6 milliard d'euros s'accompagnerait d'une dette portée par l'Acoss dont le montant était de 20,4 milliards d'euros à fin 2016, qui serait augmentée des déficits 2017 et 2018 (respectivement de - 4,9 et - 2,2 milliards d'euros) pour atteindre 27,4 milliards d'euros et qu'aucun excédent ne permettrait d'apurer si, comme le prévoit le rapport annexé au projet de loi de programmation, les excédents des Asso sont calibrés à hauteur des seuls résultats de la Cades et du FRR.

---

Le traitement de la dette logée à l'Acoss reste à préciser dans un tel schéma et doit trouver sa place au sein de la rénovation des relations entre l'État et la sécurité sociale faute de quoi cette rénovation s'apparenterait plutôt à un retour en arrière, à la période antérieure à la loi de 1994, qui a constitué un progrès évident dans la lisibilité des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

### **3. Une information à parfaire sur l'articulation entre le PLFSS et les Asso**

L'information du Parlement sur le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (Asso) reste très parcellaire, qu'il s'agisse des nombreux documents fournis au Parlement dans le cadre de l'examen des textes financiers ou des réponses apportées aux questionnaires adressés par votre rapporteur général, conformément aux dispositions des lois organiques qui les régissent, pour les besoins de l'examen de ces textes.

Le rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances, présente le solde, les recettes et dépenses des Asso mais ne détaille que l'Unédic, les régimes complémentaires de retraite entendus de façon globalisée, la Cades et les Odass. La contribution au solde, en comptabilité nationale, des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement qui forme le champ du PLFSS, exprimé en comptabilité budgétaire, n'est, notamment, pas détaillée, le solde de la Cades étant, au titres des fonds spéciaux, globalisés avec le FSV<sup>1</sup>.

Alors que le PLFSS pour 2018 met en place un équilibrage de certains régimes d'assurance sociale par les branches du régime général de sécurité sociale et que le rapport annexé au présent projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une contribution des Asso au retour à l'équilibre « toutes administrations publiques », il est indispensable que le Parlement dispose d'une vision précise de la formation du solde des Asso.

La notion de solde structurel des administrations de sécurité sociale n'apparaît que dans les lois de programmation des finances publiques. Elle disparaît ensuite totalement des différents documents portés à la connaissance du Parlement. Elle est en particulier absente du rapport présenté préalablement au débat d'orientation des finances publiques, ce qui interdit toute comparaison avec les hypothèses formulées par la loi de programmation.

Seul le régime d'assurance chômage se livre chaque année à cet exercice d'évaluation du solde structurel.

---

<sup>1</sup> Voir RESF annexé au PLF 2018, p. 205.

---

Les hypothèses présentées par le projet de loi de programmation n'ont d'intérêt pour le Parlement que si elles peuvent donner lieu à un suivi, année après année.

Adopté à l'initiative de votre commission, l'article 28 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 prévoyait qu'une annexe au projet de finances détaille « *pour chacun des sous-secteurs des administrations publiques, les prévisions pour l'année à venir de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif, accompagnées des prévisions de recettes et de dépenses dont elles résultent* ». Cette annexe devait préciser « *pour chacun des organismes relevant de la catégorie des administrations de sécurité sociale autres que les régimes obligatoires de base, les perspectives de recettes, de dépenses, de solde et d'endettement* ».

Les dispositions de l'article 28 n'ont, semble-t-il, pas été mises en œuvre et les réponses apportées aux questionnaires de votre rapporteur général se font toujours par renvoi au RESF. Cet article est supprimé par l'article 29 du présent projet de loi.

C'est pourquoi votre commission a adopté un amendement visant à réitérer le principe d'une information du Parlement sur la décomposition du solde des Asso et le bilan et les hypothèses de solde structurel, de solde conjoncturel et d'ajustement structurel (Amendement n° 3).

Elle a également adopté un amendement à l'article 27, prévoyant que le bilan présenté par le Gouvernement au Parlement sur l'application de la loi de programmation des finances publiques soit décliné par sous-secteurs (Amendement n° 4).

\*            \*  
\*  
\*  
\*

**Réunie le 31 octobre 2017, la commission, suivant l'avis de son rapporteur général, a donné un avis favorable au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.**





---

## EXAMEN EN COMMISSION

---

*Réunie le 31 octobre 2017 sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

*M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.* – Le Parlement examine, pour la cinquième fois depuis 2008, un projet de loi de programmation des finances publiques.

*Selon la Constitution, les lois de programmation définissent les orientations pluriannuelles des finances publiques. Elles n'ont toutefois pas de portée juridique supérieure aux lois de finances et aux lois de financement de la sécurité sociale. Elles concernent l'ensemble des administrations publiques : l'État, les assurances sociales, qui intéressent plus particulièrement notre commission, et les collectivités territoriales.*

*Elles sont aussi, pour le Parlement, un outil de vérification de la trajectoire sur laquelle notre pays s'est engagé en ratifiant le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire.*

*Comme les lois précédentes, ce projet de loi comprend une partie programmatique, qui définit les objectifs jusqu'à l'année 2022 et une partie législative relative aux règles de pilotage et de gouvernance des finances publiques. Notre commission s'est saisie pour avis en raison de la part que prennent les finances sociales au sein des finances publiques : en 2016, les dépenses des administrations de sécurité sociale ont représenté plus de 46 % des dépenses publiques et plus de la moitié des prélèvements obligatoires, soit un quart du PIB. Il est à noter que le périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO) est plus large que celui du projet de loi de financement de la sécurité sociale et qu'il n'est pas exprimé dans la même comptabilité : elle est nationale pour les ASSO, générale pour la sécurité sociale. Le passage de l'une à l'autre suppose des retraitements, notamment pour les transferts entre branches et caisses.*

*J'aborderai tout d'abord la partie programmatique. Pour ce qui concerne la trajectoire financière de l'ensemble des administrations publiques, l'objectif est d'atteindre un solde effectif de - 0,2 point de PIB en 2022 et un solde structurel de - 0,8 point de PIB pour cette même année.*

---

*Le projet de loi de programmation repose sur des hypothèses macroéconomiques. Les prévisions pour l'année 2018 sont par construction les mêmes que celles du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Au-delà, il s'agit d'hypothèses d'évolution. J'ai principalement examiné les variables qui intéressent les finances sociales : la croissance du PIB et l'évolution de la masse salariale du secteur privé. L'hypothèse de travail du projet de loi de programmation est celle d'une croissance de 1,73 % en moyenne, à compter de 2019, avec une progression annuelle de 3,6 % de la masse salariale privée.*

*Saisi de ces hypothèses macroéconomiques, le Haut Conseil des finances publiques les a globalement validées. Elles sont effectivement plus prudentes que celles qui étaient attachées aux précédentes lois de programmation, alors même que la conjoncture s'annonce plus favorable.*

*Quel est notre point d'entrée en programmation ?*

*Le déficit des administrations de sécurité sociale a atteint, en 2016, 0,1 point de PIB, soit 2,9 milliards d'euros. Ce solde comprend des administrations de sécurité sociale qui sont par nature en excédent, soit parce qu'elles ont vocation à couvrir des engagements futurs, comme le fonds de réserve des retraites, soit parce qu'elles sont chargées d'amortir la dette, comme la Cades. Ces excédents ne sont pas de nature à couvrir les déficits des autres assurances sociales. Hors Cades, le déficit a été, en 2016, de 14,9 milliards d'euros.*

*Le déficit social n'est comparable ni en volume ni en part de la richesse nationale avec celui de l'État, mais la nature des dépenses n'est pas non plus la même. L'équilibre de la sécurité sociale n'est pas hors de portée : en 2008, l'excédent était de 0,7 point de PIB et de 14 milliards d'euros.*

*Par rapport à ce point d'entrée, le projet de loi prévoit un équilibre des comptes sociaux dès 2017, avec un excédent de 0,2 point de PIB. De fait, compte tenu de la nature du solde de la Cades, l'équilibre hors Cades serait atteint en 2019.*

*À partir de 2019, l'excédent est stabilisé à 0,8 point de PIB par an, soit environ 20 milliards d'euros. Ce montant est légèrement supérieur, de l'ordre de 3 milliards d'euros par an, à l'amortissement réalisé par la Cades. Ainsi que l'indique le Gouvernement dans le rapport annexé, il s'agit de transférer à l'État une partie de l'excédent des administrations de sécurité sociale afin de faire contribuer ce sous-secteur à l'amélioration du solde de l'État. Les modalités restent à définir ; un rapport est ainsi prévu par l'article 23 du texte sur la « rénovation » des relations entre l'État et la sécurité sociale. Elles prendraient a priori la forme d'une moindre compensation des allègements de cotisations à la sécurité sociale.*

*Si l'on peut comprendre le principe de cette solidarité entre sous-secteurs, elle fait peu de cas de la dette sociale hors Cades qui devrait représenter plus de 100 milliards d'euros à la fin de l'année. Elle comprend notamment la dette de l'assurance chômage – 33,8 milliards d'euros – et la dette du régime général de sécurité sociale portée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale, l'Acoss – 23,3 milliards d'euros – ainsi que la dette hospitalière. Cette dette ne serait que très partiellement résorbée, contrairement à ce que nous entendons souvent, par la vigueur des excédents à venir.*

---

*Les dépenses continueraient à croître mais à un rythme très maîtrisé : 0,9 % en 2018, 0,4 % en 2019, 0,1 % en 2020. À ce stade, les outils que le Gouvernement entend mobiliser pour parvenir à ces résultats ne sont pas encore explicités.*

*Pour la deuxième fois, des projections sont présentées pour les régimes d'assurance chômage et de retraites complémentaires. Comme pour la loi de programmation 2014-2019, des interrogations subsistent à leur examen.*

*L'assurance chômage reviendrait à l'équilibre en 2020, avec un excédent de 1,1 milliard d'euros. En raison d'hypothèses de masse salariale plus favorables, cette projection est plus optimiste que celle présentée par l'Unedic en juin et révisée le 25 octobre dernier, selon laquelle l'équilibre ne serait atteint qu'en 2021.*

*En revanche, les prévisions de dépenses sont globalement en ligne et elles ne ménagent aucune marge de manœuvre pour des dépenses nouvelles. J'en tire comme conséquence que les annonces relatives à l'élargissement de l'assurance chômage aux démissionnaires et aux travailleurs indépendants devront se faire au sein de l'enveloppe actuelle, dans le cadre d'une refonte globale des règles d'indemnisation.*

*Ce sujet est controversé. Les travailleurs indépendants ne sont d'ailleurs pas favorables à cette évolution. Les montants alloués aux démissionnaires font aussi l'objet d'un débat.*

*Les retraites complémentaires seraient à l'équilibre en 2020, avec un excédent de 5,5 milliards d'euros. À la même date, les prévisions associées à l'accord Agirc-Arrco du 30 octobre 2015 sont un déficit de 2,3 milliards d'euros. Les retraites complémentaires ne recouvrent pas que l'Agirc-Arrco qui représente cependant une part très majoritaire des dépenses. Une partie de l'écart s'explique, là encore, par des hypothèses de masse salariale plus conservatrices mais aussi par l'intégration, dans ce périmètre, d'autres régimes qui sont en excédent. En l'absence de réponse plus précise apportée par le Gouvernement, je ne suis en mesure ni de valider ni d'infirmier cette prévision de solde.*

*Nous parlerons très prochainement des régimes obligatoires de base et du FSV qui font l'objet du PLFSS. Leur retour à l'équilibre interviendrait en 2019. Pour l'assurance maladie, l'amélioration est très significative sur la période avec un excédent de 6,6 milliards d'euros en 2021. Les excédents des branches famille et AT-MP se consolident.*

*En revanche, le solde de l'ensemble assurance vieillesse – FSV se dégrade continûment pour atteindre un déficit de 4,7 milliards d'euros en 2021. Les déficits cumulés du FSV seraient de 15,5 milliards d'euros à l'horizon 2021. Aucune mesure n'est à ce stade prévue pour restaurer cette trajectoire mais le Gouvernement a fait des annonces sur les retraites dont nous aurons certainement à reparler.*

*Pour résumer, je dirai que la trajectoire des finances sociales qui nous est proposée est globalement satisfaisante puisque nous parvenons à l'équilibre. C'est un impératif pour les comptes sociaux. Cette trajectoire comporte néanmoins des zones d'ombre que l'état actuel des informations qui nous sont fournies ne permet pas totalement d'éclairer ; j'y reviendrai en vous présentant mes amendements.*

---

*Le solde des régimes à gestion paritaire ainsi que la nature et le montant des transferts à l'État dans le cadre de la rénovation de ses relations avec la sécurité sociale restent en particulier à clarifier.*

*Enfin, la trajectoire retenue laisse de côté la question de la dette dont l'amortissement n'est pas prévu au sein de la Cades, dette que le plafonnement des excédents ne permettra pas de résorber aussi rapidement que nécessaire. Ce choix est difficilement compréhensible si l'on souligne qu'il s'agit majoritairement d'une dette à court terme, fortement exposée au risque de remontée des taux d'intérêt, remontée qui devrait intervenir, si le scénario de reprise économique qu'envisage le Gouvernement se confirme, au cours de la période de programmation.*

*La deuxième partie du texte porte sur des mesures de pilotage des finances publiques et de bonne gouvernance. Comme dans les lois de programmation précédentes, on y trouve le principe d'un meilleur pilotage des niches fiscales et sociales, l'obligation d'une évaluation régulière de celles-ci et une règle de sécurisation des recettes. Les articles propres aux administrations de sécurité sociale sont peu nombreux.*

*L'article 9 fixe des plafonds de dépenses pour les régimes obligatoires de base et définit en valeur pour les années à venir l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, l'Ondam. Son évolution correspond aux 2,3 % annoncés.*

*L'article 11 fixe un objectif global de baisse des dépenses de gestion administrative de 1,5 % en rythme annuel pour les régimes dont les conventions d'objectifs et de gestion seront signées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Si l'on comprend qu'il s'agit des branches du régime général, elles ne sont pas précisément visées et l'objectif est fixé pour cinq ans alors que les conventions d'objectifs et de gestion, les COG, sont quadriennales. Je vous proposerai néanmoins d'adopter un amendement visant à sortir les dépenses d'investissement de cet objectif global de réduction.*

*Comme dans la loi de programmation précédente, le Gouvernement se propose, à l'article 22, de remettre un rapport au Parlement sur la situation financière des établissements publics de santé. Dans la loi précédente, notre commission avait amendé l'article, qui portait uniquement sur les dépenses de personnel, pour l'élargir « à l'évolution des charges et des produits ainsi que de la dette des établissements de santé ». Ce rapport ne nous ayant jamais été remis, il est sans doute nécessaire de le prévoir à nouveau.*

*Le rapport prévu à l'article 23 devrait nous éclairer sur ce que le Gouvernement entend par la « rénovation » des relations financières entre l'État et la Sécurité sociale. Il s'agirait a priori de revenir sur la règle instaurée par la loi de 1994, qui prévoit la compensation intégrale à la sécurité sociale des mesures d'exonérations ou d'allègements de cotisations. Comme évoqué précédemment, cette rénovation est d'ores et déjà intégrée dans la trajectoire.*

*J'insiste sur la nécessité de renforcer l'information du Parlement dans plusieurs domaines. Inséré à l'initiative de notre commission, l'article 28 de la précédente loi de programmation prévoyait que les recettes, les dépenses et le solde des différentes administrations de sécurité sociale seraient communiqués au Parlement, de même que les résultats de l'année écoulée et les projections pour l'année à venir pour ce qui concerne le solde structurel et le solde conjoncturel des administrations de sécurité sociale.*

*Ces informations, pour partie présentes dans le rapport économique, social et financier, restent aujourd'hui parcellaires. Quant au solde structurel des administrations de sécurité sociale, nous n'en avons connaissance qu'à l'occasion des lois de programmation, sans possibilité de suivi année après année.*

*Le projet de loi propose de supprimer cet article 28. Je vous proposerai quant à moi un amendement visant à ce que les informations nécessaires, que j'ai redemandées au ministre en commission, soient communiquées au Parlement.*

*Enfin, je vous proposerai d'adopter un amendement tendant à assurer que le bilan de la loi de programmation et la justification des écarts soient détaillés par sous-secteurs des administrations publiques.*

*En conclusion, il me semble que la trajectoire proposée par la programmation pluriannuelle pour les finances sociales est plus réaliste que celle qui était affichée dans la loi précédente. Je me félicite en particulier que le Gouvernement ait retenu des hypothèses prudentes pour l'évolution de la masse salariale du secteur privé.*

*Je précise que la commission des finances a examiné le projet de loi ce matin et a, pour sa part, proposé de supprimer, aux articles 3 et 7, la déclinaison du solde public par sous-secteurs en raison d'un tendancier d'évolution des dépenses jugé insatisfaisant pour les collectivités territoriales mais aussi d'un manque de transparence sur les conditions du transfert à l'État d'une partie des excédents des administrations de sécurité sociale.*

*La question de la dette sociale reste à traiter dans le scénario qui nous est proposé ; nous aurons à y revenir à propos de la révision des relations financières avec l'État.*

*J'invite donc notre commission à émettre un avis favorable, compte tenu des positions prises par notre commission des finances sur la partie programmatique du projet de loi, et à compléter sur quelques points la partie relative au pilotage des finances publiques.*

**M. Michel Forissier.** – *La vision qui se dégage de ce texte est trop optimiste. Ainsi, dans le cas de l'Unédic, on répète d'année en année les prévisions de retour à l'équilibre mais on ne parle plus des 39 milliards d'euros de dette. Comment la rembourser, au-delà du retour à l'équilibre ? Une programmation raisonnable devrait s'attaquer à ce problème. Je reste sur ma faim. Il me semble que l'Unédic elle-même se soucie trop peu de sa dette. De fait, aux taux d'intérêt actuels, ce n'est pas un grand souci mais s'ils devaient être relevés d'un ou deux points, cela deviendrait préoccupant.*

---

**M. Yves Daudigny.** – *La trajectoire n'incorpore pas de marges nouvelles qui permettraient de faire face à des obligations supplémentaires en matière d'indemnités de chômage.*

*La dette portée par l'Acoss n'est toujours pas traitée : il n'est pas prévu qu'elle soit transférée à la Cades. Le solde de l'ensemble assurance vieillesse – FSV demeure négatif. Aucun gouvernement ne décide de s'attaquer à ce problème.*

*Je ferai remarquer que la trajectoire précédente a été respectée en matière sociale, notamment pour l'Ondam, mais aussi pour l'ensemble des régimes obligatoires de sécurité sociale, et ce sans qu'il soit porté atteinte à des remboursements de médicaments ou à des prestations rendues à l'ensemble de nos concitoyens.*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – *Sur l'Unédic, Monsieur Forissier, je partage votre préoccupation même si la dette de l'assurance chômage, d'une maturité plus longue, est globalement moins exposée au risque de taux que celle portée par l'Acoss.*

*Je souligne que la dernière convention d'assurance chômage devrait permettre de supprimer la part structurelle du déficit. La question de la dette reste entière.*

*Il faut garder à l'esprit que l'Unédic craint de voir l'État interférer dans sa gestion et s'attache par conséquent à la défendre.*

*Le Gouvernement a d'ailleurs quelque peu reculé par rapport à l'idée émise par le Président de la République, lors de sa campagne électorale, de mettre à la charge de l'État la dette de l'Unédic.*

*Monsieur Daudigny, les évolutions possibles de l'assurance chômage ne sont pas intégrées dans la projection. Nous avons déjà débattu de la dette supportée par l'Acoss. L'Acoss a beau être très confiante quant à la gestion qu'elle en fait, il n'en demeure pas moins qu'elle s'élève à plus de 20 milliards d'euros et qu'elle est très exposée au risque de taux. Personne ne semble en effet pour le moment disposé à la résorber en l'intégrant à la Cades ou en augmentant la contribution au remboursement de la dette sociale.*

**M. Jean-Noël Cardoux.** – *La Cour des comptes le suggère aussi !*

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – *Quant au FSV, le Gouvernement compte sur les excédents pour revenir à des niveaux acceptables de déficit, sinon à l'équilibre. Encore faudrait-il que la rénovation des relations entre l'État et la sécurité sociale ne se fasse pas au détriment de cette dernière et que la compensation des exonérations ne reste pas dans la poche de l'État. Le grand sujet, c'est bien la relation qui se nouera, au cours de cette période, entre l'État et la sécurité sociale : quelque chose est en train de changer, notamment à travers les changements apportés à la CSG.*

**M. Alain Milon, président.** – *Selon votre rapport, monsieur le rapporteur général, la sécurité sociale atteindrait l'équilibre dès 2018. Je voudrais simplement rappeler que, en 2018, la hausse de la CSG affectera l'année entière alors que les cotisations sociales ne baisseront qu'au second semestre. Six mois de cotisations sociales à taux plein, ce sont près de 3 milliards d'euros qu'on ne retrouvera pas en 2019 : il n'est donc pas sûr que l'équilibre perdure en 2019.*

Nous devons discuter de l'excédent de la branche famille. Le Gouvernement continue la diminution de la prestation d'accueil du jeune enfant entamée sous le précédent quinquennat. La diminution des allocations familiales pour certaines familles, qui représentait une économie de 850 millions d'euros, n'est par ailleurs pas remise en cause, de même que la réduction de trois ans à deux ans du congé parental.

Certains points importants restent donc compliqués à déterminer pour l'instant mais nous ne manquerons pas d'en débattre lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale. Les principes mêmes qui avaient été fixés en 1945 semblent disparaître progressivement sans que nous ayons la possibilité de dire quoi que ce soit !

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – Sans vous contredire, monsieur le président, je tiens à mentionner que la CSG transférée, pour partie, à l'État, s'élèverait en 2018 à 3,8 milliards d'euros, une somme qui pourrait rester à la sécurité sociale en 2019.

**M. Alain Milon, président.** – Nous en débattons dès la semaine prochaine !

#### **EXAMEN DES ARTICLES**

##### **Article 9**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 1 a pour objet la construction de l'Ondam. Celle-ci est présentée succinctement par l'annexe 7 au projet de loi de financement de la sécurité sociale. L'estimation de l'évolution tendancielle des dépenses par rapport à laquelle est déterminé le montant des mesures nouvelles nécessaires au respect de l'objectif n'est communiquée au Parlement que sous la forme d'un pourcentage d'évolution. Cet amendement vise à la rendre plus détaillée.

**Mme Laurence Cohen.** – Le groupe CRCE est hostile à la façon dont les dépenses de santé sont enfermées dans un carcan « austéritaire ». Dès lors, nous ne pouvons approuver ni le projet du Gouvernement ni les amendements de M. le rapporteur général, qui expriment la même philosophie. Nous voterons donc contre les amendements et le texte.

L'amendement n° 1 est adopté.

##### **Article 11**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 2 tend à exclure les dépenses d'investissement de l'objectif de diminution de 1,5 % des dépenses de gestion administrative des régimes de sécurité sociale.

L'amendement n° 2 est adopté.

**Article additionnel après l'article 23**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 3 vise à demander au Gouvernement de présenter chaque année au Parlement une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes qui concourent à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale. Nous demandons également au Gouvernement de nous présenter les prévisions, pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale.

L'amendement n° 3 est adopté.

**Article 27**

**M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général.** – L'amendement n° 4 vise à compléter l'information du Parlement sur la mise en œuvre de la loi de programmation des finances publiques pour ce qui concerne les différents sous-secteurs des administrations publiques.

L'amendement n° 4 est adopté.

La commission adopte le rapport pour avis.



## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

---

- **Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic)**

**Vincent Destival**, directeur général

**Marie Morel**, directrice des affaires juridiques

- **Association générale des institutions de retraite des cadres - Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Agirc-Arrco)**

**François-Xavier Selleret**, directeur général



---

## AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

### Amendement n° 1

#### Article 9

Alinéa 3

Après les mots:

présente loi,

insérer les mots:

complétée par une décomposition de l'évolution tendancielle des dépenses,

### Amendement n° 2

#### Article 11

Remplacer deux fois les mots :

dépenses de gestion administrative

par les mots :

dépenses de fonctionnement à caractère limitatif

### Amendement n° 3

#### Article additionnel après l'article 23

Le Gouvernement présente chaque année au Parlement, avant le 15 octobre, une décomposition du solde du sous-secteur des administrations de sécurité sociale entre les régimes obligatoires de base et les organismes concourant à leur financement, les organismes concourant à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit, les autres régimes d'assurance sociale et les organismes divers de sécurité sociale.

Il présente les prévisions pour l'année à venir, de solde structurel, de solde conjoncturel et de solde effectif des administrations de sécurité sociale et indique les écarts aux prévisions détaillées par le rapport annexé à la présente loi.

### Amendement n° 4

#### Article 27

Alinéa 1

Après la deuxième occurrence du mot:

bilan

Insérer les mots:

,décliné par sous-secteurs des administrations publiques,