

**281**

NUMERO

Mardi 18 décembre 2007

NOTES D'IÉNA

INFORMATIONS DU CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

« *LE FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE* »

RAPPORTEURE :
ANNE DUTHILLEUL

AU NOM DE
LA SECTION
DES AFFAIRES SOCIALES
PRESIDEE PAR
HUBERT BRIN

Saisi le 12 septembre 2007, le Conseil économique et social s'est appuyé sur les nombreux rapports disponibles qui fournissent une expertise considérable. Il dresse un état des lieux du mode de financement de la protection sociale et souligne la nécessité de trouver des solutions durables, afin d'en assurer l'équilibre à long terme. L'avis formule une proposition en ce sens favorisant la compétitivité de l'économie française.

Assemblée Plénière
des 18 et 19 décembre 2007

Avertissement : cette note d'Iéna présente le projet d'avis qui sera examiné par l'assemblée plénière des 18 et 19 décembre 2007

I - ÉTAT DES LIEUX – CADRAGE GENERAL

A – La protection sociale et son financement se sont profondément transformés depuis 25 ans

La protection sociale recouvre une notion plus large que la Sécurité sociale. Elle représente aujourd'hui près de 30 % du PIB, soit en 2006 des montants s'élevant à 526 Md€ de prestations.

1. D'une philosophie fondée sur la mutualisation des risques pour les travailleurs au développement de l'universalité de la protection sociale

Contributives à l'origine, les prestations se sont développées vers l'universalité, déjà dans les principes fondateurs de 1945, pour la famille et l'assurance maladie désormais indépendantes d'une activité professionnelle et pour les « nouveaux risques » d'exclusion ou dépendance. D'une mutualisation de type assurantielle entre les travailleurs, le système de protection sociale a évolué vers une part accrue de solidarité, qui vise à renforcer la cohésion sociale.

2. D'une logique de cotisations sur les salaires et revenus d'activités à la diversification des recettes

L'évolution des prestations justifie la participation de ressources publiques (État et collectivités locales) à leur financement et la création de contributions nouvelles (CSG, CRDS, CSA) sur une assiette plus large que les salaires. Elle a conduit au transfert de cotisations sociales vers des contributions, impôts et taxes affectés, afin de traduire la solidarité et d'alléger la part assise sur les salaires.

3. Cette évolution progressive s'accompagne d'une recherche d'objectifs distincts

La protection sociale s'est élargie vers des objectifs nouveaux : politique familiale, aide à l'emploi, aux personnes handicapées ou au logement. Devant la montée de l'exclusion, les dispositifs d'insertion, comme le RMI en 1988, ont été pris en charge par des contributions publiques et confiés aux départements dans un souci de gestion de proximité.

B – Le financement de la protection sociale est marqué par l'apparition de déficits qui obligent à réagir

1. L'évolution des prestations sociales est guidée principalement par les dynamiques propres aux régimes santé et vieillesse

Le principal ressort de la croissance des dépenses vieillesse et maladie (représentant 70% du total des prestations) est la démographie, d'une part par la baisse du nombre de cotisants par retraité et d'autre part par les soins liés à l'allongement de la durée de la vie, mais aussi la hausse de qualité des soins et le progrès technique. Face à cette augmentation, des réformes ont été engagées sur les retraites et l'optimisation du système de soins.

2. La persistance du chômage et la progression de la dépendance impliquent aussi de nouveaux acteurs pour leur prise en charge

Après la création en 1958 du régime d'assurance chômage, le RMI constitue une réponse à l'exclusion. L'évolution du coût du RMI confié aux départements, dans le cadre de la décentralisation en 2003, reflète l'augmentation du nombre d'allocataires et le plafonnement de la contribution de l'Etat. De la même façon, la charge pour les départements, qui financent 20% de la dépendance, est en forte hausse.

3. Face à la dynamique des dépenses, il est urgent de trouver des solutions durables

Les déficits repris par la CADES s'élèvent à 107,7 Md€, soit fin 2006 75,6 Md€ d'en-cours de dette. Les autres branches et les fonds de financement (FSV et FFIPSA) ont accumulé des déficits de 15,4 Md€. Au total, les prévisions triennales de 2007 à 2009 conduiraient à un déficit cumulé de 40 Md€ en 2009. Les questions de prévision et de maîtrise des dépenses, par une régulation et une gestion optimisée, ne peuvent plus être éludées.

C – Le financement de la protection sociale en France repose principalement sur le travail

1. Les prélèvements sociaux, malgré les exonérations ou allègements déjà appliqués, reposent majoritairement sur le travail

La part des cotisations assises sur les salaires reste élevée et pèse sur la compétitivité de l'économie. Les comparaisons sont à prendre avec prudence et à concentrer au plan européen, qui représente les deux tiers des échanges avec la France. Le coût du travail est un facteur important du niveau d'emploi dans une économie où compte la compétitivité-prix, même si ce n'est pas le seul facteur de positionnement. Or au-delà des allègements de charges, les cotisations sociales induisent un écart entre le salaire net et le coût du travail qui joue un grand rôle dans la perception des employeurs comme des salariés (le « coin social »).

2. La réflexion de nombreux groupes de travail a porté sur la recherche d'assiettes différentes

L'avis présente rapidement les rapports émis depuis 1994 (JB. de Foucault), 1997 (JF. Chadelat) et 1998 (E. Malinvaud) et plus récemment en 2006 (CAE, COE et CAS) et 2007 (E. Besson et C. Lagarde).

3. La réforme du financement de la protection sociale est soumise à l'avis du Conseil économique et social

La saisine du gouvernement intervient à un moment clé de ce dossier et répond au souhait d'ouvrir largement le débat avant toute réforme.

II - PROPOSITIONS

A – La maîtrise des dépenses et l'amélioration de la gouvernance sont incontournables

1. Les enjeux de l'assurance maladie se concentrent sur la croissance des dépenses à maîtriser, mais aussi à assumer

Les efforts de ces dernières années ont porté sur une maîtrise médicalisée des dépenses, sans remise en cause de la structure de l'offre de soins. Le Conseil économique et social considère que ces efforts doivent être amplifiés dans le sens d'une meilleure organisation, du partage des meilleures pratiques et de l'amélioration de la qualité des soins. Pour maîtriser les dépenses, il estime qu'il est souhaitable d'accroître les efforts de prévention, ainsi que la sensibilisation et la responsabilisation des patients et des prescripteurs quant au coût de notre système de santé. Il souligne l'importance des dispositifs de pilotage qui ne retirent rien au rôle des partenaires sociaux dans la gestion, quelle que soit l'origine des ressources.

2. Le Conseil d'Orientation des retraites éclaire de façon exemplaire les choix à faire à long terme pour les régimes vieillesse

Le Conseil économique et social souligne l'intérêt d'une vision claire et à long terme des perspectives des retraites et l'exemple réussi du COR dont la réflexion globale peut inspirer des travaux analogues sur la protection sociale. Il réaffirme l'importance du FRR et souhaite que les apports de l'État soient augmentés.

3. La gestion paritaire et l'auto-régulation des régimes accidents du travail - maladies professionnelles et indemnisation du chômage ont fait la preuve de leur solidité

Applicable à des risques bien circonscrits et assurantiels, cette gestion a fait la preuve de sa solidité pour le régime des AT-MP. Pour l'assurance chômage, les perspectives de reprise de l'activité laissent espérer des baisses de taux de cotisations. De même, l'action sur le chômage de longue durée pourrait à terme réduire les besoins au titre de l'insertion. Ceci permettrait de stabiliser les financements des collectivités locales pour les redéployer sur d'autres prestations à évolution dynamique comme l'APA.

4. Le rôle essentiel des familles doit être reconnu et soutenu par la politique familiale et au titre de l'aide à la dépendance

Le Conseil économique et social estime que le rôle de la famille est essentiel en termes d'éducation, de solidarité, d'écoute et de soutien aux enfants, mais aussi aux personnes fragiles, et doit toujours être soutenu.

Pour faire face aux besoins de la dépendance, les familles étant plus dispersées, une prise en charge externe est nécessaire. Notre assemblée rappelle que les financements devront être trouvés sur la base d'un arbitrage commun à l'ensemble de la protection sociale. La création d'un nouveau champ peut être envisagée pour renforcer la coordination des intervenants, pour laquelle la CNSA pourrait jouer un rôle de pilotage.

5. Une gouvernance globale de la protection sociale est indispensable et pourrait impliquer régulièrement le Conseil économique et social par des avis de suite

Les répercussions de chacun des régimes sur l'équilibre de la protection sociale rendent indispensable une gestion économe et rigoureuse de ceux-ci sans exception. Le Conseil économique et social estime que la gestion paritaire la plus responsable possible est un bon moyen d'y parvenir.

Il ne propose pas d'institutionnaliser cette gouvernance dans un nouveau Haut conseil, mais de renouveler l'examen des perspectives à long terme et des propositions de réforme du financement de la protection sociale, en les mettant en cohérence. Une vision globale permettrait de dégager, par la baisse de certains taux, des marges de manœuvre pour d'autres risques. Notre assemblée pourrait être saisie régulièrement et fournir un avis de suite.

B – La distinction déjà engagée entre solidarité nationale et prestations contributives doit être poursuivie en faisant appel à des assiettes adaptées selon les risques

1. L'évolution des cotisations sociales vers des ressources d'assiette plus large est justifiée par l'universalité des prestations à financer

Le caractère principalement universel des régimes d'assurance maladie et de la famille ne fait plus de doute. Mais un transfert massif de ces cotisations vers d'autres recettes conduirait à des impacts importants sur les revenus de certains ménages ou sur la consommation, ce qui le rend très peu souhaitable et renvoie à des solutions plus progressives. Le Conseil économique et social recommande d'adopter une approche prudente.

2. Les besoins de financement à long terme de la protection sociale sont réels, mais à différencier selon les risques

Les dépenses doivent être maîtrisées par des efforts soutenus, y compris la lutte contre les fraudes ou les abus, et les prévisions de recettes dépendent fortement des perspectives de croissance. Le retour à l'équilibre de la protection sociale ne peut s'envisager dans la durée que par un accroissement des assiettes, soit par leur élargissement proprement dit, soit par leur augmentation du fait de la croissance économique. Le Conseil économique et social estime que subsisteront durablement des cotisations sur les salaires à côté d'autres ressources, adaptées selon les risques.

3. Les effets économiques et sociaux des assiettes de financement envisageables restent à approfondir

Avant toute décision de transfert, les effets micro-économiques sur les différents types de ménages ou d'entreprises seront à étudier finement, afin de prévoir les compensations ciblées les rendant acceptables. De l'ensemble des études déjà effectuées, il ne ressort aucune assiette miracle.

C – Un premier pas doit être fait rapidement, mais progressivement pour favoriser la croissance et l'emploi

Le Conseil économique et social propose un premier pas vers l'amélioration de la compétitivité des entreprises, favorisant durablement le financement de la protection sociale :

- baisse des cotisations sociales employeurs et non salariés famille ou maladie de 3 à 4 points ;
- concentration relative de ces allègements de cotisations sur les bas salaires ;
- financement compensatoire versé progressivement sur trois ans, au travers de nouvelles recettes en tenant compte des effets positifs de la croissance et de l'emploi sur les cotisations.

Ainsi les effets attendus sur la compétitivité et la croissance seraient immédiatement perçus. Pour la compensation, un « panier » de recettes, impôts et taxes affectés serait prévu, dont les taxes comportementales et la nouvelle taxe « carbone fossile », ainsi que, le cas échéant, un appel à la TVA de 0,5 à 1 % pour boucler le dispositif, malgré son caractère inflationniste, à compenser pour les bas revenus.

Notre assemblée insiste sur le fait que ceci supposera des études fines, avant toute décision, sur les publics (entreprises et ménages) les plus fragiles. L'évaluation a posteriori permettra la troisième année d'ajuster les ressources nécessaires à la compensation et d'envisager une seconde étape.

Par ailleurs, notre assemblée propose un transfert de cotisations salariales vers la CSG et une hausse de la CRDS afin d'apurer les déficits et dettes accumulés.

Il revient naturellement au gouvernement de se saisir de ces propositions esquissées à grands traits, de les étudier et de les discuter avec les parties prenantes, avant de les adopter.

Assemblée plénière des 18 et 19 décembre 2007

Anne DUTHILLEUL

Née le 12 septembre 1953 à Paris

Fonctions au CES

- Membre du Conseil économique et social au titre du groupe des entreprises publiques
- Membre de la section des affaires sociales
- Membre de la section des activités productives, de la recherche et de la technologie
- Membre de la délégation pour l'Union européenne

Diplômes

- École polytechnique
- Ingénieur général des mines

Fonctions actuelles

- Président du Conseil d'administration de l'ERAP
- Administrateur d'AREVA NC
- Administrateur du CNES (Centre national d'études spatiales)

Autres fonctions

- Président du Conseil de BIPE Association

Anciennes fonctions

- Conseiller technique en charge des affaires économiques sectorielles au cabinet de M. Jacques Chirac à la Présidence de la République en 1995
- Chargée du plan stratégique à la division Transport de GEC Alstom en 1992
- Secrétaire général du CNES en 1988
- Conseiller technique, puis directeur-adjoint du cabinet du ministre délégué chargé du Budget en 1986

Travaux au CES

- 2005 : avis sur *Entreprises et simplifications administratives* (saisine gouvernementale)
- 2006 : avis sur *Projet de loi sur la gestion des matières et des déchets radioactifs* (saisine gouvernementale)
- 2007 : communication sur le *suivi de la Situation de la France au regard des indicateurs de Lisbonne*

