

PREMIERE PARTIE LA SITUATION DES COMPTES SOCIAUX EN 2001

Chapitre préliminaire

PRESENTATION

Le Pacte européen de stabilité et de croissance adopté par le conseil européen d'Amsterdam impose aux Etats membres certaines règles dans la conduite de leurs politiques budgétaires.

Le présent rapport examine succinctement l'articulation des comptes sociaux de l'exercice 2001 avec les objectifs arrêtés dans les programmes pluriannuels de finances publiques. Pour la troisième année consécutive, la capacité de financement dégagée par les organismes sociaux a apporté une contribution importante à la réalisation de cet objectif. Dans les derniers comptes provisoires, l'INSEE estime celle-ci à 0,3 % du PIB pour 2001.

Toutefois, l'analyse du résultat de l'exercice 2001 est altérée par la comptabilisation d'un certain nombre d'opérations imputables à l'exercice 2000 mais qui, pour diverses raisons, n'ont pu être enregistrées dans les comptes de l'exercice 2000. Ces opérations sont décrites ci-dessous (section 2).

I – Les objectifs assignés aux dépenses de sécurité sociale dans les programmes de surveillance budgétaire au niveau européen

Les programmes pluriannuels de finances publiques s'inscrivent dans le cadre du dispositif de surveillance budgétaire mis en place par le pacte de stabilité et de croissance adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement au Conseil européen d'Amsterdam de juin 1997. L'objectif fixé dans la résolution du 17 juin 1997 est "le maintien de finances publiques saines en tant que moyen de renforcer les conditions propices à la stabilité des prix et à une croissance forte et durable génératrice d'emplois (...). L'adhésion à l'objectif qui consiste à parvenir à une position budgétaire saine proche de l'équilibre ou excédentaire permettra à tous les Etats membres de faire face aux fluctuations conjoncturelles normales tout en maintenant le déficit public en dessous de la valeur de référence de 3 % du PIB".

Le gouvernement est tenu de déposer tous les ans un programme pluriannuel pour les trois ans qui suivront l'année d'exécution de la loi de finances. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique régissant la loi de finances, engagement a été pris de présenter au Parlement, dès l'automne 2003, le programme pluriannuel en même temps que le projet de loi de finances. La cohérence des objectifs en matière de dépenses de sécurité sociale, et notamment de dépenses d'assurance maladie, affichés dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale et dans le programme pluriannuel, devrait en être sensiblement améliorée.

Quatre programmes ont été présentés à ce jour, couvrant les périodes 2000-2002, 2001-2003, 2002-2004 et 2003-2005. Ils fixent à la conduite des finances publiques les trois mêmes objectifs : réduire le poids des dépenses dans le PIB, réduire le poids des prélèvements obligatoires, enfin diminuer le déficit public. Ces programmes ont été élaborés sur des scénarios de croissance identiques (3 % et 2,5 % par an). Ils explicitent l'évolution des dépenses des différentes administrations publiques associée au cheminement retenu compte tenu du contexte économique de départ, ainsi que le niveau de la dette publique et des prélèvements obligatoires qui en résultent.

Les administrations sociales font l'objet d'objectifs spécifiques de dépenses, avec l'identification des dépenses d'assurance maladie et de prestations de retraite. L'exercice de programmation des dépenses publiques constitue ainsi une mise en perspective utile des objectifs et du pilotage des finances sociales. Par le caractère normé de ses objectifs, il donne la mesure des efforts à accomplir pour atteindre le retour à l'équilibre global des finances publiques et éclaire l'ampleur des efforts de modération des dépenses des administrations sociales nécessaires pour y parvenir sans augmenter les prélèvements obligatoires.

En croissance cumulée sur trois ans, pour l'ensemble des administrations publiques, l'objectif global de dépenses passe de 3 % à 4,5 % de la période 2000-2002 à 2002-2004 pour revenir avec le dernier programme à 4 %. Cet objectif se décompose comme indiqué ci-dessous.

Hypothèses de croissance des dépenses des administrations publiques

% en volume et cumulé sur trois ans

	2000/2002	2001/2003	2002/2004	2003/2005
Administrations publiques*	3,0	4,0	4,5	4,0
Administrations sociales	4,6	4,2	4,8	4,5
- maladie	3,5	4,5	5,5	5,5
- retraites	6,0	5,8	5,8	5,8

* A périmètre constant

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

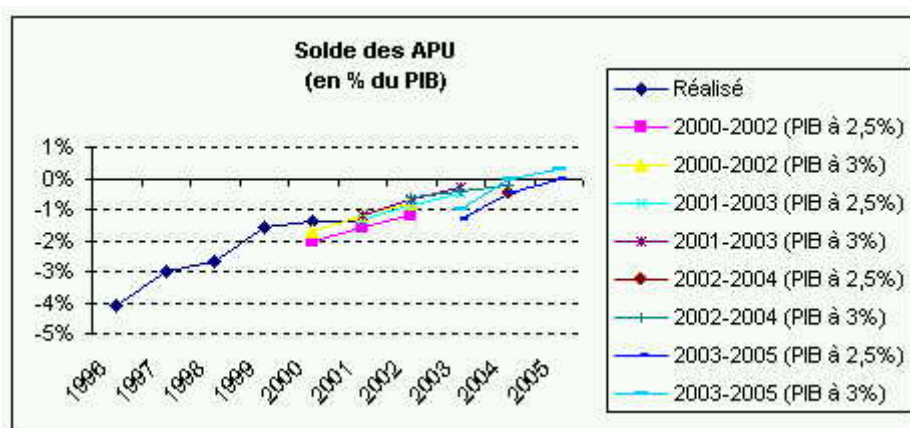
Dans le dernier programme, l'objectif des dépenses des administrations sociales est de 4,5 %, soit 1,5 % par an en moyenne. Pour l'ensemble des régimes de retraite, l'objectif de croissance annuelle des prestations vieillesse est de 2 % pour le premier programme, puis de 1,9 % pour les trois suivants. Ces évolutions sont du même ordre de grandeur que celles observées pour la période 1998-2002 (2,1 % par an). Cette évolution modérée s'explique par l'arrivée à l'âge de la retraite des classes « creuses » nées à la veille et au cours de la seconde guerre mondiale.

L'objectif de croissance des dépenses maladie a été fixé à 3,5 % en cumulé sur trois ans dans le premier programme pluriannuel, puis à 4,5 % dans le second, enfin à 5,5 % dans les deux derniers, soit en croissance annuelle respectivement 1,15 %, 1,5 % et 1,8 %.

Ces objectifs successifs, même s'ils ont été relevés d'un programme à l'autre, restent très inférieurs aux évolutions constatées sur la période 1998-2001, soit 10 % en cumulé (3,3 % en moyenne par an). Les dépenses d'assurance maladie ont donc évolué, en réalité, deux fois plus vite que l'objectif lié à la programmation. Les objectifs retenus dans la programmation pluriannuelle ne sont donc pas cohérents avec les dispositifs actuels de régulation de la dépense d'assurance maladie qui ne permettent que d'infléchir à la marge l'évolution tendancielle des dépenses.

Si les tendances actuelles devaient se poursuivre d'ici à 2005, les dépenses d'assurance maladie seraient alors majorées d'un peu plus de 5 Md€ en 2005 par rapport à l'objectif affiché dans la dernière programmation.

La capacité de financement croissante dégagée par les administrations sociales depuis 1998-1999 a grandement contribué à l'amélioration globale des comptes publics. Toutefois, cette amélioration résulte davantage de la progression des prélèvements sociaux assis sur une masse salariale très dynamique que de la maîtrise des dépenses qui, sur la même période, ont progressé un peu plus rapidement que le PIB. Elle est donc fragile, et largement dépendante de l'évolution de la conjoncture.



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

Le programme couvrant la période 2003-2005, sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 3 %, affiche un solde positif des administrations sociales (ASSO) de 0,8 point de PIB en 2004, cohérent avec l'équilibre global de nos comptes publics mais qui apparaît très ambitieux. Dans l'hypothèse d'une croissance de 2,5 %, le solde des ASSO resterait positif, mais il serait naturellement plus faible (0,3 point en 2004 et 0,6 point en 2005).

Solde et prélèvements sociaux

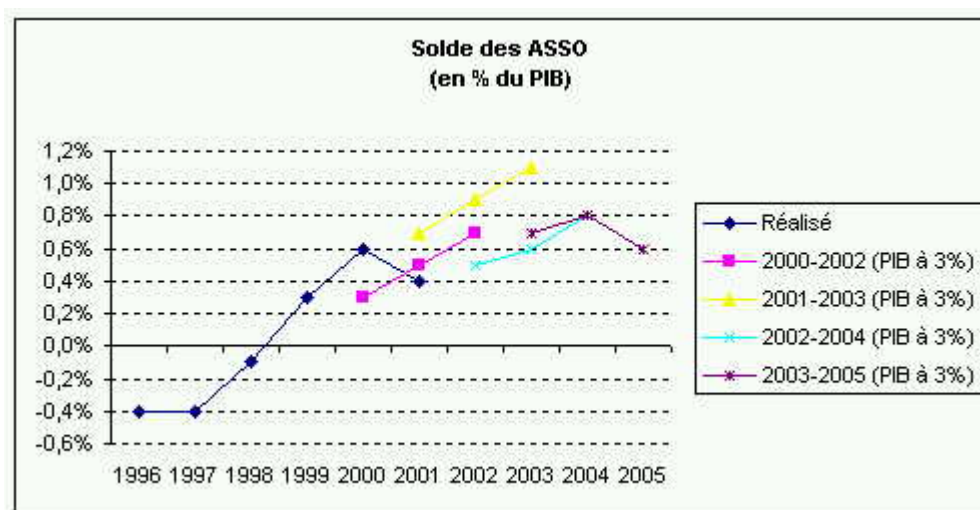
des administrations sociales

en % du PIB

-	1998	1999	2000	2001
Capacité de financement	0,1	0,3	0,5	0,3
<i>variation annuelle</i>	-	(+ 0,4)	(+ 0,2)	(- 0,2)
Prélèvements sociaux	20,5	20,8	21,3	21,7
<i>variation annuelle</i>	-	(+ 0,3)	(+ 0,5)	(+ 0,4)

Source : INSEE

La programmation pluriannuelle fait ainsi de la modération de la progression des dépenses remboursées d'assurance maladie une des variables clés du retour à l'équilibre des finances publiques. Or, la poursuite des tendances récentes, compte tenu de l'évolution des recettes à législation inchangée, n'apparaît pas compatible avec une capacité de financement des administrations sociales de 0,8 ou de 0,6 point de PIB en 2005.



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

CETTE SECTION N'A PAS APPELE DE REPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES

II – L'incidence des opérations comptables imputables à 2000 sur les comptes 2001

Les comptes 2001 enregistrent plusieurs opérations comptables imputables à l'année 2000 qui résultent soit de décisions intervenues postérieurement à la clôture des comptes - remboursement par l'Etat des exonérations de cotisations sociales imputées sur le FOREC -, soit d'erreurs d'évaluation relatives aux recettes et aux dépenses du régime général telles qu'elles avaient été arrêtées pour l'établissement des comptes en droits constatés.

a) *Le traitement de la créance de la sécurité sociale sur l'Etat*

Le gouvernement a annoncé, lors de la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2001, que l'Etat n'assurerait pas l'équilibre du FOREC et ne rembourserait pas les sommes dues par lui au titre des exonérations de cotisations sociales dont les entreprises ont bénéficié en 2000. Celles-ci s'élevaient, au 31 décembre 2000, à 1,5 Md€ pour l'ensemble des régimes ^[1].

Cette créance a été majorée, fin 2001, d'un montant de 0,9 Md€ correspondant aux recettes de décembre 2000 encaissées par le FOREC en janvier 2001 et portées par celui-ci dans le compte de l'exercice 2001. Le montant total de la créance s'établit ainsi à 2,4 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 2,2 Md€ pour le régime général.

En application de cette décision, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002 (article 12) disposait que « sont annulées les créances sur le fonds créé à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale enregistrées au 31 décembre 2000 par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale et par les régimes concernés, afférentes aux exonérations visées au 1° de l'article L.131-9 du même code dans sa rédaction issue de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2000 précitée. En conséquence, les comptes de l'exercice 2000 des organismes de sécurité sociale concernés seront réouverts pour tenir compte de cette annulation ».

Le Conseil Constitutionnel a déclaré cette disposition non conforme à la Constitution, au motif que « eu égard au montant de la créance, à la situation financière des régimes, ainsi qu'à l'exigence constitutionnelle qui s'attache à l'équilibre financier de la sécurité sociale, le souci de remédier aux difficultés financières du fonds créé par l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale ne constitue pas un motif d'intérêt général suffisant pour remettre en cause rétroactivement les résultats d'un exercice clos ».

Sur la base du rapport demandé au secrétaire général de la commission des comptes de la sécurité sociale, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la ministre de l'emploi et de la solidarité ont, par lettre du 21 février 2002, enjoint aux différentes caisses de sécurité sociale de provisionner cette créance dans les comptes 2001. Il appartiendra à une prochaine loi de finances de reconnaître et d'annuler cette dette de l'Etat de façon à permettre aux régimes de sécurité sociale de l'admettre en non-valeur ^[2].

b) *La sous-évaluation des produits à recevoir 2000 sur les cotisations et la CSG*

Lors de la clôture des comptes de l'exercice 2000 et de l'établissement des comptes en droits constatés, l'ACOSS s'est heurtée à des difficultés pour évaluer correctement des produits à recevoir à rattacher à l'exercice. Ceux-ci concernent principalement les cotisations et la CSG versées courant janvier au titre des salaires de décembre ou du dernier trimestre. Deux effets se sont cumulés, une estimation faite sans disposer d'éléments suffisants relatifs aux cotisations et à la CSG recouvrées courant janvier, d'une part ; des systèmes informatiques qui ne permettaient pas d'imputer précisément les encaissements d'un mois donné aux exercices auxquels ils se rattachent, d'autre part.

Il en résulte une sous-estimation des cotisations dues en 2000 et qui se trouvent de ce fait comptabilisées en 2001 et, par ailleurs, une incertitude sur le montant exact des recettes qui ont basculé d'un exercice à l'autre : sur 1 190 M€ encaissés, seuls 625 millions ont pu être imputés correctement. Pour le régime général, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2002 a évalué la sous-estimation des produits à recevoir inscrits dans les comptes de l'exercice 2000 à 1,1 Md€

Pour l'arrêté des comptes 2001, l'ACOSS a rencontré la même difficulté. Toutefois, l'incertitude semble de moindre ampleur. L'estimation des produits à recevoir a, en effet, été améliorée par rapport à l'année précédente. Les produits à recevoir, notifiés aux caisses pour la clôture de leurs comptes, ont été estimés sur la base des prévisions de trésorerie établies début janvier 2001. Au total, au vu de la confrontation entre les données de trésorerie et celles issues du recouvrement réalisé en avril, le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juillet 2002 a évalué, cette fois, la surestimation des produits à recevoir au titre de l'exercice 2001 à 260 M€ et celui du FOREC à 80 M€

L'ACOSS, conformément à la convention d'objectifs et de gestion signée avec l'Etat, va analyser, en liaison avec l'INSEE et la DARES, les éléments exceptionnels qui affectent l'assiette salariale du mois de décembre. Par ailleurs, elle a entrepris de se doter d'un nouvel outil, dit AROME, qui devrait permettre d'affecter les encaissements d'un mois donné à chacun des exercices dont ils relèvent. Sa mise en place a pris du retard mais il devrait être opérationnel pour la clôture des comptes de l'exercice 2002. Compte tenu de l'incidence sur l'interprétation des soldes du régime général, la Cour considère que la tenue de cette échéance est impérative pour disposer de comptes en droits constatés qui reflètent correctement l'évolution des recettes de l'année et éliminer les incertitudes qui affectent aujourd'hui les soldes des années 2000 et 2001.

CETTE SECTION N'A PAS APPELÉ DE RÉPONSE DES ADMINISTRATIONS ET ORGANISMES