
PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 s'inscrit dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques présentée au Conseil des ministres du 26 septembre 2008. Il consolide le redressement structurel des finances de la sécurité sociale dans un contexte économique pourtant particulièrement difficile, en s'appuyant prioritairement sur la maîtrise des dépenses. Il traduit les engagements pris dans le cadre du rendez-vous sur les retraites et prend des mesures fortes pour encourager l'emploi des seniors, clef du redressement des comptes de l'assurance vieillesse.

1. En dépit d'une dégradation de la conjoncture économique, des objectifs 2008 respectés et un redressement consolidé en 2009

À fin 2008, le déficit prévisionnel du régime général est de 8,9 milliards d'euros, ce qui est en phase avec le vote du Parlement dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 (- 8,8 milliards d'euros), en dépit d'un ralentissement de la progression de la masse salariale (- 0,3 point). Le déficit de l'assurance maladie continue de baisser en 2008 pour s'établir à 4 milliards d'euros, ce qui serait le meilleur résultat depuis 2001. C'est le fruit du supplément de recettes acquis en 2007 mais également d'une meilleure maîtrise des dépenses puisque le dépassement de l'ONDAM devrait être contenu à 750 millions d'euros avec les mesures annoncées en juin dernier.

En 2009, la crise économique mondiale pèse fortement sur les recettes (la perte d'un point de progression de la masse salariale – à 3,5 % au lieu de 4,5 % - représente 2 milliards d'euros de recettes en moins pour le régime général) alors que la révision à la hausse de l'inflation en 2008 conduit à une augmentation importante des dépenses des prestations familiales et de retraites. Le déficit du régime général serait de près 15 milliards d'euros si le Gouvernement ne prenait pas de mesure. **L'objectif de ce projet de loi de financement est de revenir à un déficit inférieur à 9 milliards d'euros (- 8,6 milliards d'euros) et de consolider le retour à l'équilibre du régime général en 2012.**

Le Gouvernement engage dans ce projet de loi un effort de redressement de plus de 6 milliards d'euros en veillant à ce que les mesures ne pénalisent pas les ménages ni l'activité économique. Cet effort équilibré repose sur des économies de plus de 3 milliards d'euros, dont 1 milliard d'euros au titre des frais financiers, des transferts au sein de la protection sociale pour 1,7 milliard d'euros et des recettes nouvelles pour 1,4 milliard d'euros.

2. Le PLFSS 2009 assainit les comptes avec l'apurement des déficits cumulés et le règlement de la question du FFIPSA

Conformément aux annonces du Gouvernement de juin, le projet de loi prévoira un transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) des déficits cumulés du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse, soit près de 27 milliards d'euros,

sans hausse de la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) et sans report sur les générations futures. La CADES bénéficiera d'une fraction de la CSG affectée aujourd'hui au FSV (0,2 point). Cette opération permettra au régime général d'économiser plus de 1 milliard d'euros de frais financiers en 2009.

Comme les ministres chargés du budget et de l'agriculture s'y étaient engagés l'automne dernier, la question de l'équilibre du Fonds de financement de la protection sociale des exploitants agricoles (**FFIPSA**) est traitée dans ce PLFSS et dans le PLF : l'intégralité de la dette de 7,5 milliards d'euros à fin 2008 sera reprise par l'État. En outre, l'État affectera au financement des prestations maladie du régime des non salariés agricoles la totalité de la taxe sur les véhicules de société (1,2 milliard d'euros), ce qui permet d'équilibrer cette branche en 2009 et de l'intégrer financièrement à la CNAMTS, comme c'est déjà le cas pour les salariés agricoles. Pour la branche vieillesse, la reprise de dette allège les charges de 200 millions d'euros, des recettes pourront être affectées avec l'indexation – pour le futur uniquement, sans rattrapage – des droits sur les alcools (15 millions d'euros en 2009). La situation des finances publiques ne permet pas de résoudre dès 2009 l'intégralité des difficultés de financement mais le Gouvernement s'engage à refaire le point en 2010 sur l'assurance vieillesse des exploitants agricoles comme sur l'ensemble des régimes de retraite. En termes de gouvernance, la tutelle de la CCMSA sera désormais exercée conjointement par les ministres chargés de l'Agriculture, du Budget et de la Santé. Le Fonds de financement des prestations sociales agricoles sera supprimé au profit d'une gestion directe par la caisse centrale de la MSA. La gestion des régimes agricoles par le réseau des caisses locales de MSA reste bien entendue inchangée.

3. Maîtriser les dépenses et renforcer leur efficacité

Une poursuite du redressement de l'assurance maladie avec un objectif réaliste de 3,3 %

L'ONDAM sera fixé à 3,3 %, soit un taux supérieur au taux voté pour 2008 (2,8 %) mais conforme au taux d'évolution qui sera finalement constaté en 2008 (3,3 %). C'est donc un taux réaliste qui permet de maintenir le périmètre de prise en charge de l'assurance maladie.

Il s'appuie sur un renforcement de la maîtrise médicalisée et des efforts d'efficacité de l'hôpital pour limiter la progression des soins de ville et de l'hôpital à 3,1 %. Cet ONDAM permet de poursuivre l'effort en faveur des personnes âgées et handicapées avec un taux de 6,3 % pour les établissements médico-sociaux.

Le rendez-vous 2008 sur les retraites concrétise les engagements en faveur des retraités les plus modestes et amplifie les efforts pour l'emploi des seniors

Le rendez-vous 2008 a permis de poursuivre dans un souci d'équité l'harmonisation des règles entre les différents régimes. Le PLFSS concrétise les engagements pris en faveur des retraités les plus modestes : revalorisation du minimum vieillesse pour les personnes seules, des petites retraites agricoles, des pensions de reversion... Il amplifie les mesures en faveur de l'emploi des seniors, clef du redressement des régimes de retraite à moyen terme : libéralisation du cumul emploi retraite pour les assurés ayant une carrière complète, hausse de la surcote à 5 %, suppression des mises à la retraite

d'office dans le secteur privé et des limites d'âge avant 65 ans dans la fonction publique. Les partenaires sociaux seront incités à négocier sur l'emploi des seniors d'ici fin 2009 ; une pénalité de 1 % des rémunérations sera appliquée en 2010 aux entreprises qui ne se seront pas engagées dans cette voie.

Une adaptation des prestations au service des priorités ciblées et une lutte contre la fraude renforcée

Dans le champ famille, trois mesures visent à rendre possible dès 2009 une augmentation significative de l'offre de garde de la petite enfance, dans la lignée du rapport de Mme Tabarot remis en juillet dernier : l'aide à la garde d'enfant sera majorée de 10 % en cas d'horaires de travail atypiques des parents, les assistantes maternelles pourront garder jusqu'à 4 enfants au lieu de 3 et elles pourront se regrouper dans des locaux adaptés.

Dans le champ accidents du travail et maladies professionnelles, le PLFSS propose de transposer deux mesures de justice importantes issues de l'accord des partenaires sociaux du 12 mars 2007 pour améliorer la prise en charge des dispositifs médicaux et veiller au maintien des revenus des victimes avant leur réinsertion professionnelle.

Afin de garantir aux Français que la solidarité va de pair avec un respect des règles par chacun, le projet de loi continue de renforcer les outils de lutte contre la fraude et les abus, dans le prolongement des dispositions prises fin 2007 et la mise en place d'une délégation de lutte contre la fraude en avril dernier (renforcement des sanctions avec des peines planchers en cas de fraude à l'assurance maladie, échanges de données au niveau européen, encadrement du recours aux attestations sur l'honneur).

4. Préserver les recettes et avoir enfin une vision globale des finances sociales, pour s'adapter aux évolutions structurelles des besoins sociaux

Une vision globale des finances sociales est nécessaire pour faire face au défi du vieillissement et redresser les comptes de l'assurance vieillesse. Cette orientation s'appliquera au sein du régime général dans ce projet de loi : la branche famille financera progressivement, d'ici 2011, l'intégralité des majorations de pensions pour enfant aujourd'hui partagées entre CNAF et FSV, ce qui représente 1,8 milliard d'euros. Dès 2009, la CNAF financera 70 % de ces majorations, ce qui permettra à la CNAV d'améliorer ses comptes de près de 500 millions d'euros en 2009. Ce principe s'appliquera aussi à la hausse des cotisations vieillesse qui sera de 0,3 point en 2009 et qui a vocation à être compensée par une baisse équivalente des cotisations d'assurance chômage grâce à l'amélioration de la situation financière de l'UNEDIC. Sur trois ans, de 2009 à 2011, la hausse d'un point de cotisation retraite compensée par la baisse des cotisations d'assurance chômage permettra d'améliorer les comptes de la CNAV de 6,5 milliards d'euros.

Le redressement des finances publiques implique aussi de mieux maîtriser les créations d'exonérations et de mieux en évaluer l'efficacité. La loi de programmation des finances publiques pour 2009-2012 prévoit trois règles : une évaluation systématique des dispositifs 3 ans après leur création, un objectif annuel de coût des exonérations, réductions ou abattement d'assiette et la mise en place d'une règle de gage. Dès ce PLFSS, le coût des exonérations mais aussi des abattements d'assiette est évalué : près

de 33 milliards d'euros d'exonérations en 2009 dont plus de 92 % sont compensés à la sécurité sociale et 9 milliards d'euros de pertes de recettes liées aux abattements d'assiette.

Le PLFSS propose de réduire cet impact en mettant en place un forfait social, une contribution d'un montant très faible – 2 % - sur l'intéressement, la participation, l'épargne salariale et la retraite supplémentaire, ce qui permettra à ces dividendes du travail de se développer tout en contribuant au financement de la protection sociale.

Le PLFSS propose également des mesures de préservation des recettes et d'amélioration de la sécurité juridique des cotisants dans la lignée du rapport de M. Fouquet remis en juillet dernier (assujettissement aux prélèvements sociaux d'une partie des dividendes des gérants majoritaires, cotisation maladie maintenue pour les revenus à l'étranger).

La Sécurité sociale bénéficiera ainsi de 1,4 milliard d'euros de recettes nouvelles :

- 1 milliard d'euros vient de la hausse de la taxe sur le chiffre d'affaire santé des organismes complémentaires ;
- 400 millions d'euros viennent du forfait social de 2 % sur l'intéressement, la participation, l'épargne salariale et la retraite supplémentaire.

La poursuite des efforts de maîtrise des dépenses, la préservation des ressources de la sécurité sociale et la réallocation en fonction des besoins sociaux permettront au régime général de retrouver l'équilibre en 2012.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
CNAM - Maladie	- 4,6	- 4,0	- 3,4	- 2,3	- 1,2	0,1
CNAM - AT-MP	- 0,5	0,4	0,0	0,4	0,7	1,1
CNAV	- 4,6	- 5,7	- 5,0	- 3,6	- 1,7	- 2,3
CNAF	0,2	0,4	- 0,2	0,2	0,6	1,7
RG	- 9,5	- 8,9	- 8,6	- 5,4	- 1,5	0,7
FSV	0,2	0,9	- 0,8	- 0,8	- 0,5	0,0