

Un impératif : l'équilibre des comptes sociaux

Extraits du rapport d'information de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général de la Commission des affaires sociales du Sénat, n°635, 12 juillet 2017

Mots-clés : finances sociales - sécurité sociale - dette sociale - assurance maladie - assurance vieillesse - branche famille - dette sociale

Nous publions de larges extraits du rapport d'information présenté par M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général qui donne une vue complète et synthétique des perspectives financières de la protection sociale. Si la situation s'est nettement améliorée, des risques demeurent sur l'équilibre des régimes, notamment du côté des retraites et de l'assurance maladie. Une certaine vigilance s'impose sur la situation de la dette.

■ 2017, un retour à l'équilibre programmé pour les administrations de sécurité sociale mais encore différé pour les régimes de sécurité sociale

A. Les asso à l'équilibre en 2017

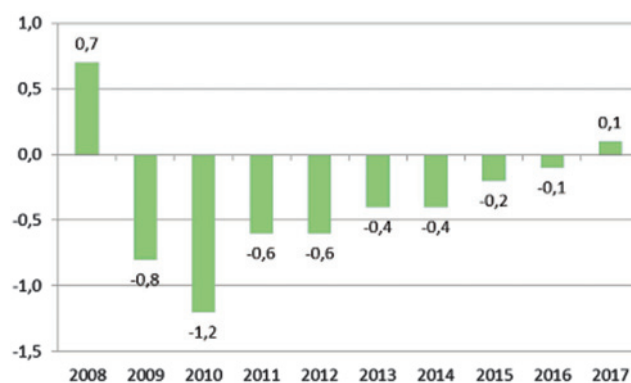
En 2017, les administrations de sécurité de sécurité sociale présenteraient un excédent de 0,1 point de PIB. Ce solde est le meilleur depuis la crise de 2008 mais le sous-secteur ne retrouve pas le niveau de son solde d'avant-crise.

Pour 2017, les prévisions associées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale étaient de 1,5% de croissance du PIB, de 2,7% de progression de la masse salariale du secteur privé et de 0,8% d'inflation.

Le programme de stabilité a maintenu l'hypothèse de croissance et porté à 1,2% l'hypothèse d'inflation et à 2,8% l'hypothèse de progression de la masse salariale du secteur privé, laquelle est corroborée par les données publiées par l'Acoss pour le premier trimestre de l'année 2017.

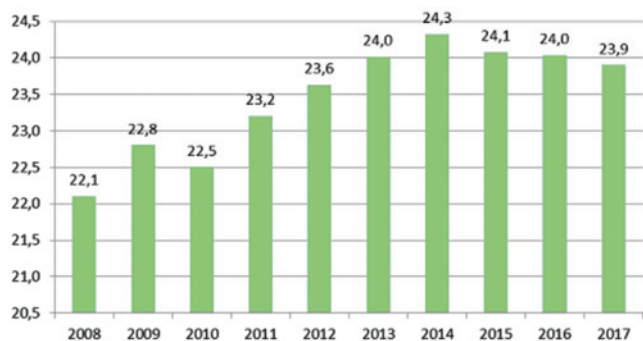
En 2017, les dépenses de prestations sociales connaîtraient une évolution de 1,7%, largement imputable au ralentissement des dépenses de vieillesse. Les recettes progresseraient de 2,7%,

Figure 1. Solde des administrations de sécurité sociale depuis 2008 (en points de PIB)



Source : Insee

Figure 2. Prélèvements obligatoires au profit des Asso (en % du PIB)



Source : Insee

en ligne avec l'évolution de la masse salariale. L'évolution des prélèvements obligatoires affectés aux ASSO serait de 2,4%, la croissance des cotisations sociales serait de 2,8% tandis que les prélèvements sociaux progresseraient de 1,7%. Les prélèvements obligatoires s'établiraient à 23,9% du PIB, soit une diminution de 0,1 point.

Les prélèvements obligatoires au profit des ASSO retrouveraient ainsi un niveau inférieur à celui de 2013.

1. Une nouvelle convention qui remplace le régime d'assurance-chômage sur une trajectoire de redressement tout en laissant entière la question de la dette du régime

a. Couplée à d'autres mesures, la nouvelle convention devrait combler le déficit structurel du régime

Le régime d'assurance-chômage est déficitaire pour la sixième année consécutive en 2016. Le rapport sur les perspectives financières de l'assurance-chômage estime la part structurelle du déficit à 1,5 milliard d'€ sur la période 2010-2016.

Signée le 14 avril 2017, la nouvelle convention d'assurance-chômage, dont l'entrée en vigueur

interviendra progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017, se donne pour objectif d'assurer la pérennité financière du régime. Une fois la montée en charge des différentes mesures achevées, la réduction du déficit imputable aux mesures de la convention est évaluée à 930 millions d'€.

Les principales mesures de la nouvelle convention d'assurance-chômage

Détermination du droit : en introduisant la notion de jours travaillés, la nouvelle convention neutralise les effets de la durée des contrats sur le calcul du salaire journalier de référence et par conséquent sur l'indemnisation alors qu'un salarié ayant cumulé plusieurs contrats de cinq jours pouvait être indemnisé, sous l'empire de la convention précédente, plus favorablement qu'un salarié ayant travaillé le même nombre de jours dans le cadre d'un seul contrat.

Indemnisation des séniors : constatant que c'est désormais au-delà de 50 ans qu'un changement important est observé en termes de taux d'emploi, de consommation du droit à l'assurance-chômage et d'accès à la formation, la nouvelle convention décale de 50 à 53 ans l'âge à partir duquel la durée d'indemnisation est allongée et porte à 55 ans l'âge auquel la durée d'indemnisation est portée à 36 mois tout en encourageant la formation des demandeurs d'emploi de 50 à 54 ans. L'Unédic note que cette mesure devrait avoir pour effet d'augmenter les dépenses d'allocation de solidarité spécifique de 80 à 100 millions d'€ par an à partir de 2022.

Augmentation des contributions : la nouvelle convention prévoit une contribution exceptionnelle de 0,05 point sur 3 ans, d'octobre 2017 à septembre 2020, et le maintien des surcotisations sur les CDD d'usage pour une durée de 18 mois. Les différentes mesures produisent leurs effets selon une montée en charge progressive.

Tableau 1. Effets des mesures de la nouvelle convention d'assurance-chômage sur la réduction du déficit (en millions d'€)

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
Effet financier global		- 93	- 550	- 620	- 710	- 770	- 930

Source : Unédic

La Commission européenne a par ailleurs présenté, en décembre 2016, un projet de modification des règles d'indemnisation des travailleurs transfrontaliers qui se traduisent actuellement par un déficit important pour l'assurance-chômage française, en particulier avec la Suisse, liée en la matière par les règles européennes. Selon ce projet, l'État membre ayant perçu les cotisations doit assurer l'indemnisation du chômage des salariés ayant travaillé au moins un an sur son territoire.

L'Unédic estime à 480 millions d'€ annuels l'économie qui résulterait pour la France du projet présenté par la Commission. Conjugué aux effets de la nouvelle convention d'assurance-chômage, ce projet permettrait de réduire le déficit du régime d'assurance-chômage de 1,4 milliard d'€, un montant proche du niveau estimé de son déficit structurel.

Les partenaires sociaux souhaitent également ouvrir des discussions avec l'État sur la prise en charge de certaines dépenses, comme le niveau de la contribution de l'Unédic au budget de fonctionnement de Pôle Emploi fixé à 10% des contributions perçues au cours de l'année N-2 et pour lequel un financement à parts égales avec l'État représenterait une moindre dépense de 920 millions d'€. Le financement de l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle est un autre sujet de discussions avec l'État : il a fait l'objet d'un accord négocié par les organisations du secteur qui couvre en partie l'objectif de réduction des dépenses de 185 millions d'€ fixé par le document de cadrage.

À l'horizon 2020, le déficit serait fortement réduit et s'établirait à - 0,8 milliard d'€. La baisse de la prévision de population active par l'Insee se traduit également par une baisse des prévisions de chômage. Le rapport de l'Unédic souligne que par rapport aux perspectives financières de 2016, la nouvelle prévision anticipe une « économie » de 3,1 milliards d'€ sur la dette à fin 2019 dont 40% sont imputables à la nouvelle convention. Le reste de l'écart s'explique par l'amélioration de la conjoncture (30%), la révision de la population active (25%) et des éléments exceptionnels (5%).

À moyen terme, le régime d'assurance-chômage s'inscrit dans une trajectoire de redressement de ses comptes qui laisse néanmoins entière la question de sa dette. À court terme, il est à noter que l'amélioration du solde procède très largement d'une augmentation des recettes du régime et d'une amélioration de la conjoncture.

b. Une dette de près de 40 milliards d'€ à l'horizon 2020

La dette serait stabilisée à un niveau élevé à l'horizon 2020, à 39,1 milliards d'€ soit 100% des recettes annuelles. L'Unédic projette des charges financières nettes qui pourraient atteindre 523 millions d'€ selon les hypothèses de taux les plus défavorables.

Tableau 2. Perspectives financières de l'assurance-chômage (en millions d'€)

	2017	2018	2019	2020
Recettes	35 935	37 044	37 909	38 845
Dépenses	39 581	39 996	39 782	39 607
Éléments exceptionnels	70	53	45	-
Solde financier	- 3 576	- 2 899	- 1 829	- 761
Dette	- 33 561	- 36 460	- 38 289	- 39 050

Source : Unédic

Avant d'envisager d'affecter à ce régime de nouvelles recettes, en compensation de dépenses nouvelles et de financer par l'impôt un régime d'assurance contributif, votre rapporteur général affirme sa préférence pour un financement par l'impôt et par le budget de l'État, de l'opérateur du service public de l'emploi. Ce transfert de charge lui paraît mieux à même de préserver tout à la fois le caractère assurantiel du régime d'assurance-chômage et la lisibilité des flux de financement de la protection sociale.

2. Les régimes de retraites complémentaires

L'Agirc-Arrco révisé ses prévisions d'exécution au mois de septembre.

Pour 2017, les résultats prévisionnels arrêtés en septembre 2016 prévoient des produits, AGFF compris, de 76 milliards d'€ et des allocations de 80,8 milliards d'€, soit un déficit prévisionnel d'environ **4,8 milliards €**, conforme à la trajectoire prévue par l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015.

B. Les régimes obligatoires de base

En 2017, le déficit du régime général et du FSV serait de 5,5 milliards d'€. L'amélioration du solde serait de 2,2 milliards d'€, inférieure à celle constatée entre 2015 et 2016 de 3 milliards d'€.

Tableau 3. Solde du régime général et du FSV de 2011 à 2017 (en milliards d'€)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8	- 4,8	- 4,1
AT-MP	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
Vieillesse	- 6	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	0,9	1,1
Famille	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1	0,5
Régime général	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8	- 4,2	- 1,6
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	- 3,6	- 4
Régime général+ FSV	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8	- 7,8	- 5,5

L'amélioration du solde en 2017 concernerait l'ensemble des branches mais le solde du FSV enregistrerait une nouvelle dégradation, de 0,4 milliard d'€.

Tableau 4. Évolution du solde du régime général et du FSV en 2017 par rapport à 2016 (en milliards d'€)

Maladie	0,7
AT-MP	0,2
Vieillesse	0,2
Famille	1,5
Régime général	2,6
FSV	- 0,4
Régime général+ FSV	2,2

Source : CCSS juillet 2017

Cette amélioration est cependant inférieure de 1,3 milliard d'€ à la prévision de la loi de financement pour 2017.

Tableau 5. Comparaison entre les soldes prévus par la LFSS et la CCSS (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	Rectification CCSS	Écart
Maladie	- 2,6	- 4,1	- 1,5
AT-MP	0,7	0,9	0,2
Vieillesse	1,6	1,1	- 0,5
Famille	0	0,5	0,5
Régime général	- 0,4	- 1,6	- 1,2
FSV	- 3,8	- 4	- 0,2
Régime général+ FSV	- 4,1	- 5,5	- 1,3

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

L'écart à la prévision le plus important se concentre sur la branche maladie, alors que, comme en 2016, l'affectation à cette branche d'une recette exceptionnelle de 876 millions d'€ contribue fortement mais de façon non pérenne à l'amélioration de son solde. Cette affectation explique, à elle seule, l'amélioration du solde de l'assurance maladie qui se creuserait, à défaut, de 200 millions d'€. **Cette recette exceptionnelle neutralisée, le régime général et le FSV présenteraient un besoin de financement de 6,4 milliards d'€ en 2017, soit une amélioration limitée à 1,4 milliard d'€.**

Malgré l'amélioration constatée pour la branche vieillesse, l'ensemble vieillesse + FSV, avec un déficit prévisionnel de 2,9 milliards d'€, ne s'améliore pas en 2017.

Votre rapporteur général rappelle que le régime général était annoncé à l'équilibre en 2017, le déficit prévisionnel de 0,4 milliard d'€ étant considéré comme l'épaisseur du trait. Le trait s'est épaissi pour atteindre 1,6 milliard d'€ de déficit, alors que **le régime général de la sécurité sociale n'a pas renoué avec l'équilibre depuis 2001**. Cet écart résulte de plusieurs facteurs :

- l'exécution 2016 crée un effet base négatif de 700 millions d'€ qui se reporte sur le solde 2017 ;
- les recettes seraient inférieures de 1,7 milliard d'€ par rapport à la prévision initiale : tant les

recettes assises sur les revenus d'activité (- 1,4 milliards d'€) que les recettes fiscales (- 0,2 milliards d'€) et les recettes sur les revenus du capital sont inférieures aux montants prévus ;

- les dépenses de prestations légèrement inférieures à la prévision et les produits financiers plus élevés n'apportent qu'une compensation limitée.

Par rapport à la prévision de la LFSS 2017, la réalisation tient à des recettes moins élevées.

Tableau 6. Écarts à la prévision pour les recettes, dépenses et solde du RG et du FSV (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	15,7	15,6	- 0,1
Dépenses	19,6	19,6	0,0
Solde	- 3,8	- 4,0	- 0,2
Solde RG+FSV	- 4,2	- 5,5	- 1,3

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

1. La branche maladie

a. Un déficit prévisionnel supérieur à 4 milliards d'€

En 2017, le déficit de la branche maladie devrait atteindre **4,1 milliards d'€**, soit le solde initialement prévu pour 2016 par la LFSS pour 2017. Le solde initialement prévu pour 2017, qui supposait une correction de 5,7 milliards d'€ par rapport au tendanciel, était de - 2,6 milliards d'€.

Tableau 7. Charges et produits de la branche maladie en 2017 (en millions d'€)

	2017
Prestations sociales	192 930
<i>Ondam</i>	180 670
<i>hors Ondam</i>	12 260
Transferts	5 946
<i>Transferts vers les régimes de base</i>	1 133
<i>Autres transferts</i>	4 813
Charges de gestion courante	6 674
Autres charges nettes	82
Charges nettes	205 633
Cotisations, impôts et taxes nets	195 078
<i>Cotisations sociales brutes</i>	90 043
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	2 794
<i>CSG brute</i>	70 623
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales brutes</i>	32 487
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 869
Transferts nets	2 922
<i>Transferts des régimes de base</i>	1 229
<i>Autres produits nets</i>	1 694
Autres produits nets	3 541
Produits nets	201 542
Résultat net	- 4 091

Source : CCSS juillet 2017

Le déficit ne se réduirait que de 0,7 milliard d'€ par rapport à 2016, contre une réduction initialement prévue de 1,4 milliard d'€.

Tableau 8. Écart à la prévision pour la branche maladie en 2017 (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	203,2	201,5	- 1,7
Dépenses	205,9	205,6	- 0,3
Solde	- 2,6	- 4,1	- 1,5

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

Ainsi que le reconnaît le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, « cette réduction est largement artificielle car elle est due au produit exceptionnel de 0,9 milliard d'€ dont a bénéficié la Cnam au titre de l'affectation des recettes mises en réserve jusqu'alors dans la section III du FSV¹ ». Lors de l'examen du PLFSS pour 2017, votre commission s'était opposée à cette ponction sur le FSV, déjà lourdement déficitaire, au profit de la branche maladie, afin de financer, hors Ondam, une part des dépenses de médicaments.

Ce produit exceptionnel neutralisé, le déficit de la branche s'élèverait à 5 milliards d'€, plus important qu'en 2016. Ce dérapage est d'autant plus regrettable que ce produit exceptionnel était accompagné de toute une série d'autres mesures ayant pour objectif d'améliorer le solde de l'assurance maladie. La branche a bénéficié de **mesures nouvelles en recettes**, dont une augmentation du taux des cotisations patronales. Elle est bénéficiaire net, en 2017, des mesures de transferts entre branches.

Votre commission s'était également élevée contre le phénomène qu'elle avait qualifié de « désondamisation » consistant à comptabiliser des charges pour l'assurance maladie comme économies dans le champ de l'Ondam ou encore à faire financer par d'autres entités que l'assurance maladie des dépenses relevant de l'Ondam. Ces mesures expliquent qu'en dépit du respect de l'Ondam, on puisse observer des dépenses d'assurance maladie qui progressent de 3,1 % en 2017.

b. Ondam 2017 : une construction contestable, une exécution difficile

L'Ondam a été fixé à 190,7 millions d'€ par la LFSS pour 2017, en progression de 2,1 % par rapport à 2016.

Cette progression devait notamment tenir compte de l'impact significatif de deux événements : pour les soins de ville, la signature d'une convention médicale qui prévoit la revalorisation du tarif de la consultation (400 millions d'€) et, pour les établis-

sements de santé, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (380 millions d'€), conjugué au protocole professionnels, carrières et rémunérations PPCR (351 millions d'€).

Pour 2017, d'après l'avis du comité d'alerte, le dépassement des dépenses de soins de ville en 2016 crée un effet de base défavorable de 400 millions d'€.

Sur un montant d'économies à réaliser de 3,33 milliards d'€ (une fois neutralisés les 230 millions d'€ de contribution de la CNSA, 220 millions d'€ du fonds de financement pour l'innovation thérapeutique et 270 millions d'€ de réduction des cotisations des professionnels de santé), le comité d'alerte a constaté un aléa de l'ordre de 350 millions d'€ sur le programme de maîtrise médicalisée et sur le rendement de certaines mesures d'économies sur les produits de santé.

Il a également noté que « le rythme des dépenses des quatre premiers mois de l'année en date de remboursements et des deux premiers mois de l'année en date de soins marque un ralentissement sensible par rapport aux observations comparables de l'année 2016 », notamment pour ce qui concerne les dépenses d'honoraires médicaux et dentaires. En revanche, certains postes restent dynamiques : comme les auxiliaires médicaux, les dispositifs médicaux, les indemnités journalières et les transports sanitaires.

Le comité d'alerte considère le niveau élevé des mises en réserve pour l'exercice 2017, 602 millions d'€, devrait suffire à garantir le respect de l'Ondam « sous réserve que l'inflexion du rythme de dépenses constatée en début d'année se confirme dans les prochains mois ».

Les mesures de régulation devraient donc, une fois encore, être fortement mobilisées pour le respect de l'Ondam.

Tableau 9. Mesures de régulation en 2017 (en millions d'€)

Autres prises en charge	10
Médico-social	145
FIR	35
FMESPP	16
DAF et Migac	96
Coefficient prudentiel (0,7%)	300
Total	602

Source : Avis du comité d'alerte

Le programme de stabilité pour 2017 précise que le niveau des crédits gelés a été supérieur au minimum de 0,3 % de l'Ondam fixé par la LPFP. Le coefficient prudentiel appliqué sur les tarifs des prestations hospitalières tarifées à l'activité a été relevé à 0,7 %.

2. La branche vieillesse et le FSV

a. La branche vieillesse

Ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes, la prévision de solde de l'assurance vieillesse intégrait, pour un montant de 750 millions d'€, l'impact de la réforme du cumul emploi-retraite issue de la loi sur les retraites de janvier 2014 alors que cet impact n'a pas été sensible en 2016. Pour ce motif, la Cour estime à 0,5 milliard d'€, soit 0,03 point de PIB, le risque pesant sur le solde de l'assurance vieillesse.

La branche vieillesse, qui n'avait pas été à l'équilibre depuis 2004, est redevenue excédentaire en 2016, avec un solde de 0,9 milliard d'€. En 2017, la branche améliore son excédent de 200 millions d'€. L'excédent est néanmoins plus faible qu'anticipé par la LFSS pour 2017 qui prévoyait 1,6 milliard d'€.

Tableau 10. Écart à la prévision pour la branche vieillesse (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	126,5	126,1	- 0,4
Dépenses	125	125,0	0,0
Solde	1,6	1,1	- 0,5

Source : LFSS et CCSS

Les prestations enregistreraient une moindre progression en 2017 (+ 1,9%), en raison de l'effet particulièrement fort des mesures de reports d'âge. Les produits enregistreraient la même progression de 1,9%. Les cotisations et les prises en charge progressent de 4,6% en raison notam-

Tableau 11. Charges et produits de la branche vieillesse (en millions d'€)

	2017
Prestations sociales nettes	115 555
<i>Droits propres</i>	104 206
<i>Droits dérivés</i>	10 946
<i>Autres prestations nettes</i>	403
Transferts nets	8 059
<i>Compensation démographique</i>	4 656
<i>Autres transferts (dont transferts d'équilibrages)</i>	3 403
Charges de gestion courante	1 311
Autres charges nettes	30
Charges nettes	124 955
<i>Cotisations, impôts et taxes nets</i>	96 449
<i>Cotisations sociales brutes</i>	82 265
<i>Contributions, impôts et taxes</i>	14 727
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 542
Transferts nets	29 343
<i>Transferts avec régimes de base et complémentaires</i>	11 595
<i>Transferts des régimes de base avec les fonds</i>	17 747
Autres produits nets	277
Produits nets	126 069
Résultat net	1 114

Source : CCSS juillet 2017

ment de l'augmentation des taux de cotisations déplaçonnées. Les transferts baissent en revanche de 2,4% en raison de la moindre contribution du FSV au financement du minimum contributif.

b. Le FSV

Le déficit prévisionnel du Fonds de solidarité vieillesse se creuse de nouveau en 2017 à 4 milliards d'€, proche de son maximum de 4,1 milliards d'€ en 2012 et accru de 200 millions d'€ par rapport à la prévision du PLFSS pour 2017.

Tableau 12. Écart à la prévision pour le FSV (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	15,7	15,6	- 0,1
Dépenses	19,6	19,6	0,0
Solde	- 3,8	- 4,0	- 0,2

Source : CCSS juillet 2017

Le FSV n'a pas connu d'excédent depuis 2008. Votre commission avait souligné le paradoxe qu'il y avait à priver immédiatement le FSV des insuffisantes ressources dont il disposait pour le financement du minimum contributif alors que le transfert de cette charge n'est opéré que progressivement. Cette situation ne peut que creuser le déficit du fond alors que ses charges, pour des raisons liées à leur mode de calcul, sont dynamiques.

En 2017, la baisse de la contribution du FSV au financement du minimum contributif se traduirait par une baisse de charge de 1 milliard d'€, tandis que les charges liées aux prises en charge de cotisations au titre des périodes non travaillées

Tableau 13. Charges et produits du fonds de solidarité vieillesse (en millions d'€)

	2017
Transferts nets	19 474
<i>Transfert des régimes de base avec les fonds</i>	19 122
<i>Prises en charge de cotisations</i>	13 492
<i>Prise en charge de prestations</i>	5 630
<i>Transfert avec les régimes complémentaires</i>	352
Autres charges nettes	117
Charges nettes	19 591
Contributions, impôts et taxes nets	15 625
<i>CSG brute</i>	9 506
<i>Contributions sociales diverses</i>	6 404
<i>Impôts et taxes</i>	-
Charges nettes de non recouvrement	- 285
Autres produits nets	-
Produits nets	15 625
Résultat net	- 3 966

Source : CCSS juillet 2017

augmentent de 0,2 milliard d'€ pour le chômage et de 0,1 milliard d'€ pour la maladie.

Les recettes du Fonds sont constituées de prélèvements sur les revenus du capital. Sous l'effet de la baisse des produits issus du traitement des déclarations rectificatives des contribuables détenant des avoirs à l'étranger, ces recettes diminueraient de 1,1% en 2017.

3. La branche famille

Avec un excédent de 0,5 milliard d'€, la branche famille poursuit une trajectoire d'amélioration de son solde et renoue avec l'équilibre pour la première fois depuis 2007. Cet excédent est supérieur à la prévision, le solde prévisionnel de la loi de financement pour 2017 étant à l'équilibre.

14. Écart à la prévision pour la branche famille (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	49,9	50,0	0,1
Dépenses	49,9	49,6	- 0,3
Solde	0	0,5	0,5

Source : CCSS juillet 2017

Dans un contexte de faible inflation et donc de faible revalorisation des prestations, les charges diminuent de 0,1%. Les produits enregistrent à nouveau une progression, de 3%, sous l'effet d'une faible progression des cotisations sociales (+ 0,5%), d'une augmentation de 2,2% de la CSG mais surtout d'une augmentation de 14% des impôts et taxes affectés.

Tableau 15. Charges et produits de la branche famille (en millions d'€)

	2017
Prestations sociales nettes	36 531
<i>Prestations légales nettes</i>	31 227
<i>Prestations extralégales nettes</i>	5 303
Transferts versés nets	10 121
Charges de gestion courante	2 881
Autres charges nettes	24
Charges nettes	49 556
Cotisations, impôts et taxes nets	48 921
<i>Cotisations sociales brutes</i>	30 315
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	812
<i>CSG brute</i>	10 121
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales brutes</i>	7 858
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 186
Transferts nets	359
Autres produits nets	767
Produits nets	50 046
Résultat net	490

Source : CCSS juillet 2017

Le rapport de la commission des comptes explique l'écart à la prévision par des recettes sur les revenus d'activité revues à la hausse (0,2 milliard d'€) en raison d'une moindre perte liée à l'extension en année pleine de la baisse de cotisations pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic et par des prestations légales minorées par un moindre recours que prévu à la « prestation partagée d'éducation de l'enfant » (0,1 milliard d'€) et une moindre dynamique des prestations extra-légales (0,1 milliard d'€).

4. La branche AT-MP

La branche AT-MP, qui a retrouvé l'équilibre en 2013, consolide son excédent en 2017, à 0,9 milliard d'€ malgré le transfert d'une partie de ses recettes (- 0,06 point de cotisations) au profit de l'assurance maladie.

16. Charges et produits de la branche AT-MP (en millions d'€)

	2017
Prestations sociales nettes	8 840
<i>Prestations légales</i>	8 299
<i>Autres prestations</i>	541
Transferts	2 180
Charges de gestion courante	884
Autres charges nettes	7
Charges nettes	11 910
Cotisations, impôts et taxes nets	12 365
<i>Cotisations sociales brutes</i>	12 526
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales brutes</i>	-
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 161
Autres produits nets	464
Produits nets	12 829
Résultat net	919

Source : CCSS juillet 2017

Les charges de la branche, qui avaient enregistré une baisse en 2016 reprennent une croissance modérée de 0,9% en 2017. Les produits seraient en hausse de 2,1%, en ligne avec l'évolution de la masse salariale mais tenant compte de la baisse du taux de cotisations.

Tableau 17. Écart à la prévision pour la branche AT-MP (en milliards d'€)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	12,8	12,9	0,1
Dépenses	12,1	11,9	- 0,2
Solde	0,7	0,9	0,2

Source : CCSS juillet 2017

5. L'Acoss

Pour les raisons précédemment rappelées, aucun nouveau transfert à la Cades ne peut intervenir sans affectation de recettes nouvelles. Interrogé sur l'éventualité de nouveaux transferts, le précédent Gouvernement justifiait leur absence par deux éléments : le niveau des taux d'intérêt qui conduisait l'Acoss à emprunter dans des conditions plus favorables que la Cades et le retour annoncé du régime général de la sécurité sociale à l'équilibre, de futurs excédents étant progressivement appelés à combler les déficits passés.

À fin 2017, les déficits prévus de 5,5 milliards d'€ du régime général et du FSV devraient donc s'ajouter aux près de 18 milliards d'€ de déficits cumulés à fin 2016 pour atteindre un montant

proche de la dette transférée à la Cades en 2016, 23 milliards d'€. La perspective d'une compensation par les excédents s'éloigne.

Le maintien de taux d'intérêt négatifs permet d'envisager un résultat financier de l'Acoss positif en 2017, comme en 2016, de l'ordre de 90 millions d'€.

6. La Cades

Comme en 2016, le montant des dettes reprises par la Cades à la fin de l'année 2017 s'élevait à 260,5 milliards d'€.

Compte tenu de ses prévisions de recettes, la Cades amortirait 14,9 milliards d'€ de dettes, ce qui porterait à 139,5 milliards d'€ la dette amortie et à 121 milliards d'€ la dette restant à amortir.

2018, une étape difficile sur une trajectoire financière à corriger

Le programme de stabilité prévoit une réduction de 0,5 point de PIB du déficit public en 2018.

Compte tenu des mesures de baisse de 0,3 point de PIB des prélèvements obligatoires déjà décidées, le respect de cet objectif suppose une baisse de 0,8 point de la part des dépenses publiques dans le PIB, ce qui suppose de limiter leur croissance à 1% en valeur ou de les stabiliser en volume.

Au sein des administrations publiques, les ASSO sont le sous-secteur qui connaîtrait la trajectoire d'amélioration la plus rapide.

A. L'objectif d'un retour à l'équilibre en 2020

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a défini une trajectoire des comptes des régimes obligatoires de base et du FSV qui prévoyait le **retour à l'équilibre** de l'ensemble ROBS+FSV et de l'ensemble régime général + FSV **en 2019** avec des excédents respectifs de 2,7 milliards d'€ et 3,3 milliards d'€.

Selon cette trajectoire, la branche maladie enregistre un excédent à partir de 2019, puis améliore significativement son solde, de 2,2 milliards d'€ en 2019 et de 2,4 milliards d'€ en 2020.

Le FSV reviendrait à l'équilibre en 2020, grâce au dynamisme exceptionnel du produit de la CSG sur les revenus du patrimoine et des produits de placement entre 2019 et 2020. Les résultats de la gestion 2017 conduisent à un réexamen de cette trajectoire.

1. Un risque en recettes

a. Une révision de l'hypothèse de masse salariale

Cette trajectoire repose sur une hypothèse de masse salariale qui a d'ores et déjà été revue par le programme de stabilité 2017-2020 présenté en avril 2017.

Tableau 18. Besoin de financement des administrations publiques

en % de PIB	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public au sens de Maastricht	- 3,4	- 2,8	- 2,3	- 1,6	- 1,3
État	- 3,3	- 3	- 2,7	- 2,5	- 2,6
Organismes divers d'administrations centrales	- 0,1	0	0	0	0
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0	0	0,1
Administrations publiques de sécurité sociale	- 0,1	0,1	0,5	0,9	1,2

Source : Pstlab 2017

Tableau 19. Comparaison des hypothèses de taux de progression de la masse salariale et de l'Ondam du PLFSS 2017 et du Pstab 2017

Taux de croissance annuel en %	2016		2017		2018		2019		2020	
	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab
Masse salariale du secteur privé	2,6	2,5	2,7	2,8	3,6	2,9	3,8	3,3	4,1	3,5

Source : Annexe B PLFSS 2017 et Pstab avril 2017

Principal déterminant des recettes de la sécurité sociale, la masse salariale du secteur privé devait enregistrer une accélération nette à partir de 2018, où elle s'établissait à 3,6%, avant d'atteindre 3,8% en 2019 et 4,1% en 2020. Votre rapporteur général rappelle qu'un point de masse salariale équivaut à des recettes d'environ 2 milliards d'€; **l'écart prévu pour 2018 se traduirait donc par une moindre recette de 1,4 milliards d'€.**

b. La nécessité de trouver des substituts à des recettes exceptionnelles

En 2017, la branche maladie a bénéficié d'une recette exceptionnelle de 0,9 milliard d'€, de l'effet cumulé des transferts de taux de cotisations de la branche AT-MP pour un montant total de 500 millions d'€, et de concours d'autres organismes (fonds hospitaliers et CNSA) pour un total de 450 millions d'€, **soit 1,8 milliard d'€ de recettes qui devront trouver un substitut en 2018.**

Dans des proportions moindres, la branche famille a également bénéficié de recettes exceptionnelles en 2017, de 150 millions d'€, liées à la perception de 5 trimestres de taxe sur les véhicules de société. Un substitut devra être trouvé à ces recettes exceptionnelles.

c. L'effet de mesures négatives en recettes en 2018

Non seulement des substituts devront être trouvés en 2018 à des recettes exceptionnelles mais les recettes de la sécurité sociale subiront, à la baisse, les effets de mesures de trésorerie ou de mesures nouvelles :

- la perception de 5 trimestres de TVS en 2017 se traduit par la perception de 3 trimestres en 2018, soit une perte de recettes supérieure à 150 millions d'€;
- le paiement d'un acompte de C3S devrait se traduire par une perte de recettes de 0,4 millions d'€ en 2018;
- le crédit d'impôt de taxe sur les salaires mis en place en LFR 2016 pour le secteur non-lucratif se traduit par une perte de recettes de 0,6 milliard d'€ en 2018.

Au total, ce sont près d'1,3 milliard d'€ de mesures nouvelles négatives devraient affecter les recettes de la sécurité sociale en 2018.

2. Un risque en dépenses

Fixé à 2,1% en 2017, le taux de progression de l'Ondam prévu par le PLFSS pour 2017 s'établissait à 2% par an pour les années 2018 à 2020, soit une progression très maîtrisée des dépenses.

Si l'Ondam est respecté en 2017, c'est au prix du report de certaines de ses dépenses sur d'autres entités et de mesures de régulation très importantes sur l'Ondam hospitalier.

Si le taux de progression de l'Ondam, conformément aux annonces du nouveau Gouvernement, devait être porté à 2,3% par an d'ici à 2020, ce sont près de 600 millions d'€ de dépenses supplémentaires qui seraient à financer.

En 2018, l'assurance maladie devrait connaître une nouvelle étape du « choc de dépenses » enregistré en 2017 :

- l'effet en année pleine de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale devrait représenter 960 millions d'€, après 400 millions d'€ en 2017;
- de nouvelles conventions ont été négociées (avec les chirurgiens-dentistes avec un effet de 140 millions d'€ en 2018) ou sont en négociation avec d'autres professionnels (infirmiers, pharmaciens), qui devraient se traduire par de nouvelles dépenses;
- pour la fonction publique hospitalière, le protocole PPCR poursuit sa montée en charge : après 75 millions d'€ en 2016 et 351 millions d'€ en 2017, il devrait représenter une charge cumulée de 536 millions en 2018, 621 millions d'€ en 2019 et 773 millions d'€ en 2020.

Un Ondam à 2,3% n'apporterait par conséquent pas de marges de manoeuvre nouvelles en sus des dépenses d'ores et déjà engagées.

B. Une difficulté structurelle à maîtriser les dépenses

1. Les résultats mesurés du plan de 50 milliards d'€ d'économies

Reconfiguré dans sa répartition entre administrations publiques, puis dans son calendrier de réalisation, puis dans son montant, le plan de 50 milliards d'€ d'économies n'a pas produit les résultats attendus.

Tableau 20. Les évolutions du plan de 50 milliards d'€ d'économies

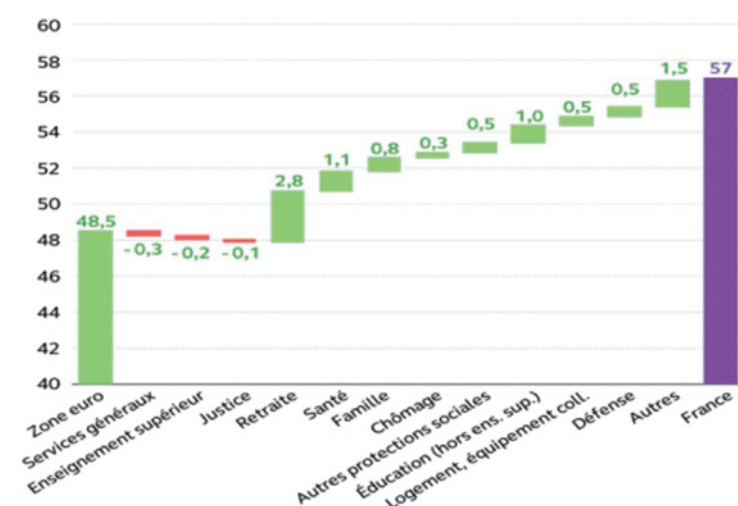
		2015	2016	2017	total
PLF/PLFSS 2015	APU	21	14	15	50
	ASSO	9,6	nd	nd	21
PLF/PLFSS 2016	APU	18,1	15,4	16,5	50
	ASSO	6,4	7,4	6,5	20,3
PLF/PLFSS 2017	APU	18,1	12,4	10	40,5
	ASSO	6,2	4,5	7,6	18,3
Estimations Cour des comptes	APU	11,8	12,4	10	29,6
	ASSO	5	3,4	4,1	12,5

Source : Commission des affaires sociales d'après programmes de stabilité et rapport de la Cour des comptes

L'exécution de ce plan atteste de la difficulté à gager des baisses de recettes dont l'effet est immédiatement perceptible, par des baisses de dépenses dont la réalisation est soumise à de forts aléas.

Les économies perceptibles ont consisté principalement dans des mesures de baisse des prestations pour certains publics, en particulier au sein de la branche famille, comme la modulation des allocations familiales ou le recalibrage de la PAJE.

Figure 3. Écart entre les dépenses publiques de la France et celles de la zone euro en 2015 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, Situation et perspectives des finances publiques, juillet 2017

2. Les leviers identifiés par la Cour des comptes

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a analysé les écarts entre le niveau des dépenses publiques en France, 57 %, et dans la zone euro, 48,5 %.

Elle note que **plus d'un tiers de l'écart, 2,8 points, « résulte des dépenses en faveur de la vieillesse »**, 320 milliards d'€ en 2015, soit 45,6 % de l'ensemble des prestations de protection sociale. La Cour souligne que « si, en matière de vieillesse, l'écart entre la France et les autres pays provient pour partie d'une organisation du système de retraite reposant beaucoup plus largement sur une couverture obligatoire du risque vieillesse, il résulte aussi d'un taux de remplacement net des pensions plus élevé en France : 67,7 % pour les régimes publics et privés obligatoires contre 50 % en Allemagne et 28,5 % au Royaume-Uni pour un salarié au salaire moyen. De plus, en raison d'un départ plus précoce, la durée de vie après la cessation d'activité est nettement plus longue : elle atteint 23 années pour un homme et 27,2 années pour une femme contre, respectivement, 19,4 et 22,8 années en Allemagne et 18,5 et 22,7 années au Royaume-Uni. Le poids élevé des dépenses de retraite se traduit par un taux de pauvreté des personnes âgées nettement plus faible que chez nos partenaires : 8 % en France, contre près de 14 % dans l'Union européenne et en zone euro et 16,5 % en Allemagne et au Royaume-Uni. »

Dans une étude rendue publique le 9 mai 2017, l'Insee a revu à la baisse sa projection de croissance de la population active entre 2015 et 2060 avec une réestimation, à la baisse, des flux migratoires. Cette révision se traduit par une dégradation du ratio actifs/cotisants.

En juin 2016, le Conseil d'orientation des retraites projetait un retour à l'équilibre à l'horizon 2025. Selon ses nouvelles perspectives, publiées en juin 2017, le déficit du régime de base se creuserait de nouveau à partir de 2018 et le besoin de financement pourrait atteindre 9 milliards d'€ à l'horizon 2021.

Ces nouveaux éléments viennent en contradiction avec l'affirmation du programme de stabilité selon laquelle « l'équilibre financier du système de retraite ne constitue plus en France un enjeu majeur pour la soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales et européennes ».

Tableau 21. Leviers d'ajustement possibles évoqués par la Cour des comptes

Mesure	Économie annuelle
Report de l'âge légal de 62 à 63 ans	2 milliards d'€
Avancement de 2035 à 2023 de l'allongement de 41,5 à 43 ans de la durée d'assurance pour une retraite à taux plein	0,6 milliard d'€
Passage de la durée d'assurance à 43 ans (conjuguée à la mesure précédente)	4 milliards d'€
Sous-indexation des pensions d'un point en 2018	0,3 milliards d'€

Source : Cour des comptes, situation et perspectives des finances publiques, juillet 2017

Votre commission des affaires sociales avait fait part de ses doutes quant à un retour à l'équilibre durable des régimes de retraite, compte tenu des hypothèses qui sous-tendaient cette projection et qui ne lui paraissaient pas suffisamment prudentes. Elle avait souligné la nécessité d'un réexamen des paramètres des régimes, avec l'objectif, notamment, de rétablir l'équité entre salariés du privé et du public, à la suite de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux, le 30 octobre 2015, sur les retraites complémentaires des salariés du privé qui instaure un mécanisme de bonus-malus autour d'un âge pivot porté à 63 ans.

Le deuxième poste d'écart, pour 1,1 point de PIB, concerne les dépenses de santé. La Cour rappelle que les dépenses publiques de santé s'élevaient à 178,5 milliards d'€ en 2015, dont 171,4 milliards dans le périmètre des ASSO. La France se distingue par une dépense de santé rapportée au PIB parmi les plus élevées au monde (9,1 % du PIB pour le risque maladie en 2015), des indicateurs sanitaires qui sont bons mais ne se distinguent pas significativement d'autres pays comparables et un déficit persistant depuis 1989, le déficit de l'assurance maladie, - 4,8 milliards d'€ en 2016,

représentant la plus grande partie du déficit de la sécurité sociale (- 7,8 milliards d'€).

Pour la période 2017-2022, la Cour estime l'évolution tendancielle des dépenses des ASSO à + 3,4 % par an en valeur, ce qui représente une progression de + 0,4 point de PIB sur la période; elles passeraient de 25,6 points à 26 points du PIB.

La pérennité de notre modèle social exige donc des réformes pour faire faces aux dépenses futures.

C. Que faire de la dette sociale ?

Face à la dette de la sécurité sociale, notre pays se trouve désormais devant un régime mixte.

D'une part, un mécanisme d'amortissement reconnaît son caractère d'anomalie et organise sa disparition progressive au moyen d'un volume significatif de recettes affectées : 17,1 milliards d'€ en 2017.

Ainsi que l'a précisé M. Patrice Ract-Madoux, président de la Cades, au cours de son intervention dans le cadre du colloque du Conseil d'orientation des retraites, le poste le plus important des reprises de dette est la dette de l'assurance maladie du régime général.

Tableau 22. Répartition des reprises de dette par la Cades (En milliards d'€)

Année de reprise de dette	Régime Général non ventilé	RG : branche maladie	RG : branche vieillesse	RG : branche famille	FSV	État	CANAM	Champ FOREC	CMSA	TOTAL
1996	20,9					23,4	0,5			44,7
1998	13,3									13,3
2003								1,3		1,3
2004		35,0						1,1		36,1
2005		6,6								6,6
2006		5,7								5,7
2007		0,1								0,1
2008		9,1	13,9		4,0					27,0
2009										0,0
2010										0,0
2011		34,2	16,3	7,4	7,4				2,5	67,8
2012		- 2,4	9,5	- 0,3	- 0,2					6,6
2013		- 0,9	4,8		3,8					7,7
2014		4,0	3,3		2,7					10,0
2015		2,2	1,5	2,5	3,8					10,0
2016		14,0	0,1	5,9	3,6					23,6
TOTAL	34,2	107,6	49,4	15,5	25,1	23,4	0,5	2,4	2,5	260,5

Source : colloque du COR du 12 décembre 2016

Dans le même temps, une partie non-négligeable de cette dette, plus de 20 milliards d'€ à fin 2017, est conservée dans les comptes des branches dans des conditions comparables à celles que connaît la dette de l'État, à cette différence que sa qualification de trésorerie interdit une sécurisation de son coût par la mobilisation des ressources à moyen-long terme.

Tableau 23. Soldes des différentes branches et du FSV portés par l'Acoss pour les années 2015 à 2020

	2015	2016	2017 (p)	2018	2019	2020	solde cumulé
Maladie	- 4,6	- 4,8	- 4,1	- 0,9	1,3	3,7	- 9,4
Famille	- 1,5	- 1	0,5	0,7	0,8	1	0,5
AT-MP	0,8	0,8	0,9	1,6	1,8	1,6	7,5
Vieillesse	-	0,9	1,1	0,6	0,7	1,1	4,4
FSV	-	- 3,6	- 4	- 2,6	- 1,3	0,3	- 11,2

Source : CCSS juillet 2017 et Annexe B PLFSS pour 2017 pour les années 2018 à 2020

Sans réviser les hypothèses de solde définies par la loi de financement pour 2017 pour les années 2018 à 2020, ni les hypothèses de taux d'intérêt, le besoin de financement net de l'ensemble des branches en 2020 serait de 8,2 milliards d'€.

Le portage de la dette des branches par l'Acoss présente deux inconvénients : il n'est pas conforme aux textes et, pour cette raison même, le refinancement des déficits cumulés est exposé à une remontée brutale des taux d'intérêts à court terme. Rappelons que les frais financiers de l'Acoss s'étaient élevés à plus de 800 millions d'€ en 2008.

Toutefois, même si elle s'inscrit dans la logique initialement prévue et dans le respect des missions respectives de l'Acoss et de la Cades, la mobilisation de recettes nouvelles (transférer la dette cumulée au sein de l'Acoss à la Cades à la fin de l'année 2017, tout en préservant l'horizon d'extinction de la Cades à 2024, nécessiterait de porter le taux de la CRDS à 0,66%) au profit de l'amortissement de la dette sociale n'a de sens que si le retour à l'équilibre des comptes est à la fois rapide et durable.

À défaut, il serait légitime de s'interroger sur les fondements même d'un modèle qui mobilise 17 milliards d'€ de recettes annuelles sans remplir pleinement l'objectif d'amortissement initialement fixé pour la dette sociale. ■

Pour lire le rapport complet :
<http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-635-notice.html>