



LA SÉCURITÉ SOCIALE

Les résultats de la sécurité sociale en 2019 :
l'interruption d'une longue séquence
de retour à l'équilibre

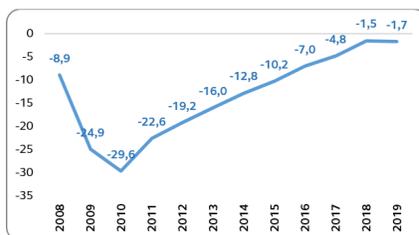
Juin 2020

Afin de permettre au Parlement de disposer avant l'été d'une appréciation sur la situation financière des différentes administrations publiques de l'année écoulée, la Cour présente en deux temps ses analyses annuelles sur la situation et les perspectives financières des collectivités locales comme de la sécurité sociale. Le présent rapport analyse les comptes de la sécurité sociale pour 2019, exprimés en comptabilité générale, comme l'est la loi de financement de la sécurité sociale.

Un déficit 2019 de faible montant, comme en 2018, marquant l'interruption d'une longue séquence de retour à l'équilibre

Alors que la LFSS 2019 prévoyait le retour à l'équilibre de la sécurité sociale en 2019, avec un léger excédent (de 0,1 Md€), le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) est reparti à la hausse pour s'établir à 1,9 Md€ en 2019, contre 1,2 Md€ en 2018. Cette dégradation de 0,7 Md€ en 2019 contraste avec l'amélioration de plus de 3 Md€ par an en moyenne entre 2010 et 2018.

Évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2008-2019, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données des rapports de la commission des comptes de la sécurité sociale

Compte tenu de l'enregistrement dans les comptes 2020 de 0,6 Md€ de remises des entreprises pharmaceutiques se rattachant en réalité à 2019, le déficit 2019 est en fait presque identique à celui de 2018.

La dégradation du solde du régime général et du FSV entre 2018 et 2019 est nettement plus limitée que prévu dans la partie rectificative de la LFSS 2020. Cette dernière anticipait en effet un déficit de 5,4 Md€ en 2019, compte tenu des mesures d'urgence économiques et sociales de fin 2018, non compensées à la sécurité sociale (2,6 Md€), et des modifications des hypothèses d'évolution des dépenses et des recettes par rapport à celles de la LFSS 2019, dont une moindre progression de la masse salariale du secteur privé (+3 % contre +3,5 %) et une accélération des dépenses.

Le déficit beaucoup plus réduit que prévu du régime général et du FSV s'explique aux deux tiers par des recettes plus dynamiques, notamment les cotisations des travailleurs indépendants et des salariés du régime agricole, et, pour le tiers restant, par des dépenses moins dynamiques, notamment de retraites.

Bien que modeste, la dégradation du solde du régime général et du FSV en 2019 recouvre toutefois une détérioration plus importante en termes structurels. La LFSS 2019 et les mesures d'urgence de fin 2018 ont en effet réduit les recettes de 5,4 Md€ et l'impact de cette baisse n'a été que partiellement compensé par le léger fléchissement des dépenses.

Une progression toujours rapide des dépenses

Cet infléchissement résulte en particulier d'une moindre revalorisation des prestations que celle qui aurait résulté de l'indexation de droit commun

sur l'inflation (+0,3 % contre +1,6 %). À défaut, les dépenses auraient crû plus vite en 2019 qu'en 2018.

La branche vieillesse est celle dont les dépenses ont été les plus dynamiques en 2019. Elles ont crû de 2,6 % contre 2,9 % en 2018, leur ralentissement résultant principalement de la moindre revalorisation par rapport à l'inflation.

Les dépenses de la branche famille ont légèrement baissé, sous l'effet de la moindre revalorisation des prestations, de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant et de la baisse de la natalité.

Les dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), prépondérantes parmi celles des branches maladie et accidents du travail-maladies professionnelles, ont atteint, selon des données encore provisoires, 200,3 Md€ en 2019. Pour la dixième année consécutive, l'objectif en montant fixé par les lois de financement de la sécurité sociale a été respecté. Les dépenses ont augmenté de 2,6 % par rapport à 2018, contre 2,5 % prévus en LFSS 2019, cet écart de 0,1 point résultant d'un effet de base négatif lié aux dépenses réalisées en 2018, plus faibles que prévu dans la LFSS 2019.

Les dépenses de soins de ville sont restées dynamiques (+2,7 % contre +2,4 % en 2018), malgré la stagnation ou la baisse de certaines dépenses (médicaments nets des remises, honoraires des médecins généralistes). Les dépenses d'indemnités journalières, de prestations d'auxiliaires médicaux et de transport ont accéléré par rapport à 2018 et la hausse de celles de dispositifs médicaux est restée soutenue. Les économies liées à la maîtrise médicalisée ont été réalisées seulement pour moitié.

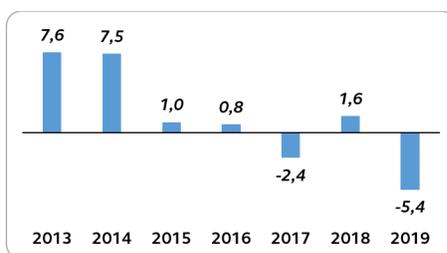
Les dépenses relatives aux établissements de santé ont accéléré (+2,5 % contre +2,0 % en 2018). Une incertitude affecte néanmoins leur montant définitif, compte tenu de la « grève du codage » des séjours tarifés à l'activité dans certains hôpitaux. En raison de la crise sanitaire, le déficit hospitalier, qui constituait ces dernières années un « point de fuite » de l'ONDAM, ne sera pas connu avant fin 2020. Comme

en 2018, les dotations aux établissements de santé n'ont pas été réduites par rapport à la prévision initiale. Comme en 2017 et en 2018, elles ont été abondées peu avant l'arrêt des comptes de l'assurance maladie (en mars 2020) afin de tenir compte d'une moindre progression que prévu des recettes liées aux séjours tarifés à l'activité.

Des recettes plus dynamiques que prévu

Malgré un important montant de mesures nouvelles négatives (5,4 Md€), les recettes ont progressé de 2 % en 2019 après 3,4 % en 2018. En effet, leur hausse spontanée, soit 3,4 %, a dépassé celle constatée pour 2018 (+3 %), comme celle actualisée pour 2019 par la LFSS 2020 (+2,6 %). Au global, l'évolution des recettes est restée proche de celle de la principale assiette du financement de la sécurité sociale, la masse salariale, dont la composante privée a crû de 3,1 % en 2019.

Effet sur le solde du régime général et du FSV des mesures nouvelles en recettes, nettes des mesures de périmètre en dépenses (en Md€)



Source : Cour des comptes

Une dette durable fin 2019, avant même la crise sanitaire

Le déficit du régime général et du FSV étant resté inférieur aux ressources propres affectées à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), la dette sociale s'est de nouveau réduite pour atteindre 115,6 Md€ fin 2019, en baisse de 13,3 Md€ par rapport à fin 2018. La part de la dette portée par la CADES a reculé de 16,3 Md€, mais celle financée par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), par la voie d'emprunts de courte durée, a augmenté de 3 Md€.

Depuis le dernier transfert de dette à la CADES en 2016, la dette financée par l'ACOSS a ainsi augmenté chaque année pour s'établir à 26,5 Md€ fin 2019. L'augmentation continue de la dette financière de l'ACOSS, constituée à 95 % de titres émis sur les marchés monétaires, l'exposait à des risques croissants de refinancement, avant même la crise sanitaire, du fait de l'importance des refinancements à pratiquer. Compte tenu d'une prévision par la LFSS 2020 de déficits jusqu'en 2023, ces risques étaient appelés à s'accroître.

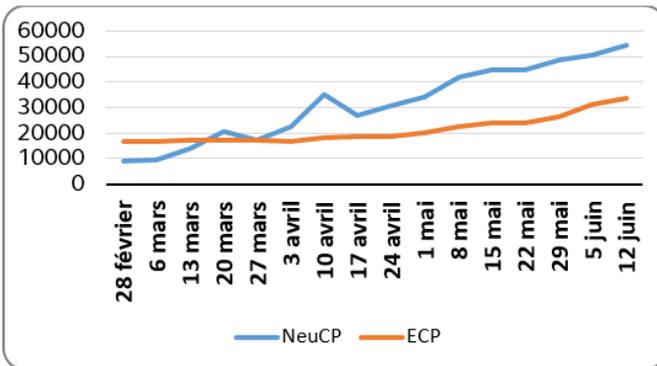
La crise sanitaire : des perspectives financières bouleversées en 2020

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyait un déficit de 5,4 Md€ du régime général et du FSV en 2020, que le surcroît de recettes constaté à fin 2019 aurait pu ramener à un niveau moins élevé.

Depuis la mi-mars 2020, la crise sanitaire a considérablement augmenté les besoins de trésorerie de l'ACOSS sous l'effet des mesures décidées par les pouvoirs publics, notamment l'octroi de délais de paiement pour le versement des prélèvements sociaux et l'assouplissement des conditions de recours au chômage partiel, et, plus encore, de l'impact de la dégradation de la situation économique sur ses recettes. Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2020, le déficit du régime général et du FSV atteindrait un niveau sans précédent de 52 Md€ en 2020. Le plafond de l'endettement financier de l'ACOSS a de ce fait été relevé, de 39 Md€ dans la LFSS 2020 à 70 Md€ en mars, puis à 95 Md€ en mai.

Depuis la fin février, l'ACOSS a considérablement accru ses emprunts. Les investisseurs sur les marchés monétaires sur lesquels l'ACOSS se finance habituellement (à Paris pour le programme NeuCP et à Londres pour le programme ECP) ne pouvant à eux seuls absorber les besoins de financement de l'ACOSS suscités par la crise sanitaire, celle-ci a dû diversifier ses sources de financement. Elle a ainsi souscrit pour 17 Md€ d'emprunts exceptionnels auprès de la Caisse des dépôts et consignations, dont 10 Md€ au-delà de leur convention annuelle, et 22,5 Md€ supplémentaires provenant d'un pool de banques. Ces opérations négociées hors marché ont *in fine* pris la forme d'achat par la CDC et les banques de titres ACOSS sur le marché monétaire de Paris (NeuCP). Au total, au 12 juin 2020, l'ACOSS, à travers ses financements habituels de marché et les financements exceptionnels précités, avait levé plus de 62 Md€ supplémentaires par rapport à la fin février.

Financement de l'ACOSS sur les marchés monétaires de Paris (NeuCP) et de Londres (ECP) en 2020 (en M€)



Source : Banque centrale européenne

Une reprise massive de dette par la CADES, qui en repousse le terme de la durée de vie de 2024 à 2033

Un projet de loi en cours d'examen par le Parlement prévoit la reprise par la CADES de 136 Md€ de dette sociale. Outre 31 Md€ au titre des déficits fin 2019 de la branche maladie du régime général et du FSV, ainsi que du régime de retraite des non-salariés agricoles et de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), ce montant comprend 92 Md€ au titre des déficits anticipés entre 2020 et 2023 des branches maladie, famille et vieillesse du régime général, du FSV et du régime de retraite des non-salariés agricoles. Il intègre par ailleurs la couverture par la branche maladie de 13 Md€ au plus d'échéances d'emprunts des hôpitaux publics. Au total, ces nouveaux transferts porteraient à près de 400 Md€ le total des reprises de dette par la CADES depuis sa création en 1996.

Un projet de loi organique rend possible cette reprise de dette par la CADES, sans affecter à cette dernière de ressources nouvelles à même d'empêcher un allongement de sa durée de vie au-delà du terme de 2024 estimé avant la crise sanitaire. Il prévoit en effet que l'ensemble de la dette transférée à la CADES sera amorti d'ici 2033. L'objectif d'extinction à terme de la dette sociale par des ressources

affectées est ainsi maintenu, mais l'horizon en est reculé de dix ans.

Néanmoins, une part prépondérante de la reprise de dette (92 Md€ sur 136 Md€) porte sur des exercices pour lesquels une nouvelle loi de financement de la sécurité sociale n'a pas révisé les soldes prévus par la LFSS 2020.

Contrairement au budget de l'État, le bouleversement des perspectives financières de la sécurité sociale n'a pas conduit le gouvernement à déposer un projet de loi de financement rectificative. La révision des prévisions de recettes, de dépenses et de soldes relatives à 2020 et aux exercices suivants est ainsi renvoyée au projet de loi de financement pour 2021, déposé en octobre prochain, ce qui est tardif.

En outre, il n'est pas prévu à ce stade de mesures d'économies, mais de réduire à partir de 2024 les ressources affectées à la CADES afin de financer des dépenses supplémentaires liées à la dépendance. Cela conduit à allonger d'une à deux années la durée de l'amortissement des dettes transférées à la CADES.

Une nouvelle trajectoire de retour de la sécurité sociale à l'équilibre est donc à définir.