

Chapitre I

Les perspectives financières

de la sécurité sociale à partir de 2020 :

une dégradation majeure,

un endettement à contenir

PRÉSENTATION

En juin 2020¹⁴, la Cour a analysé les résultats de la sécurité sociale au titre de 2019¹⁵, à savoir un déficit de 1,9 Md€ du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), en légère augmentation par rapport à 2018 (1,2 Md€), mais très inférieur à la prévision actualisée de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 (soit 5,4 Md€).

Le niveau du déficit 2019, meilleur qu'attendu en raison de recettes plus abondantes, permettait d'anticiper un déficit 2020 plus limité que celui prévu par la LFSS 2020 (soit 5,4 Md€). Le retour de la sécurité sociale à l'équilibre avant la fin de la législature était toutefois incertain.

La crise sanitaire, qui a conduit à la quasi-mise à l'arrêt de l'économie pendant deux mois, a bouleversé les perspectives financières de la sécurité sociale. Ainsi, selon les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021, le déficit du régime général et du FSV atteindrait en 2020 un niveau sans précédent de 44,4 Md€. En 2021, il s'élèverait à 27,1 Md€, et il ne diminuerait par la suite que de manière très progressive, atteignant encore près de 20 Md€ en 2024. D'ici 2024, la sécurité sociale ne reviendrait pas à l'équilibre et continuerait à s'endetter, ses déficits excédant largement la capacité d'amortissement de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades).

En 2020, la sécurité sociale connaîtra un déficit inédit, lié aux impacts de la crise sanitaire sur l'activité économique et aux mesures visant à en atténuer les effets pour les entreprises et les ménages (I). Venant s'ajouter aux dettes portées par l'Acoss fin 2019 (25 Md€), la hausse considérable des besoins de financement de la sécurité sociale suscitée par la crise sanitaire a conduit les pouvoirs publics à organiser la reprise de 136 Md€ de dettes par la Cades, au prix d'un report de 2024 à 2033 de l'extinction de la dette sociale (II). Alors que la trajectoire financière pluriannuelle du PLFSS 2021 prévoit le maintien de déficits massifs, il convient de définir une nouvelle trajectoire de dépenses, à mettre en œuvre par une action plus résolue sur l'évolution de ces dernières, afin de contenir la hausse de la dette sociale par rapport à celle dont la reprise par la Cades a été organisée (III).

¹⁴ Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale en 2019 : l'interruption d'une longue séquence de retour à l'équilibre*, La Documentation française, juin 2020, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵ À la suite du présent chapitre, sont présentés, en application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, les avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau patrimonial de la sécurité sociale relatifs à l'exercice 2019, soumis à l'approbation du Parlement dans le PLFSS 2021.

I - Un déficit sans précédent en 2020

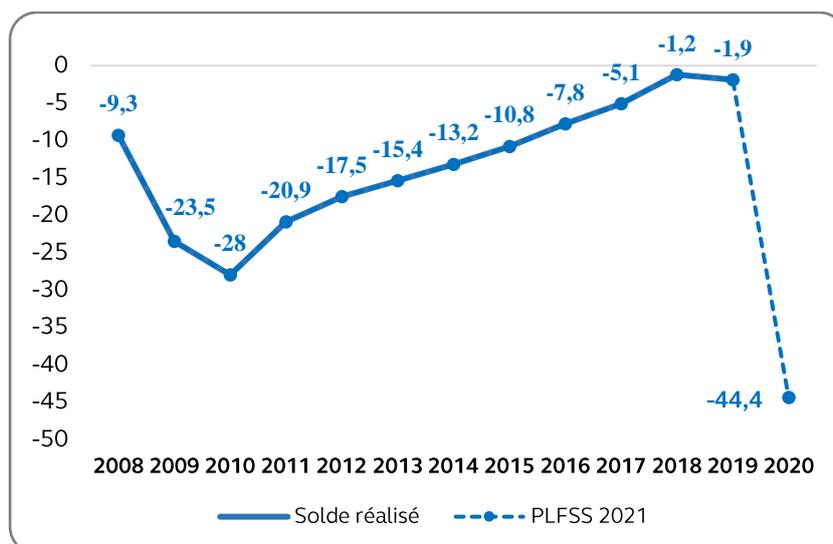
A - Après une année 2019 proche de l'équilibre, une hausse considérable du déficit attendue en 2020

La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 prévoyait une stabilisation du déficit du régime général et du FSV à 5,4 Md€ en 2020, comme en 2019. Sous l'effet de recettes abondantes, le déficit s'est en définitive établi à 1,9 Md€ en 2019, ce qui permettait d'anticiper un déficit plus modéré en 2020.

La crise sanitaire a bouleversé ces perspectives financières. Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021, le déficit du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'établirait en 2020 à 44,4 Md€, soit l'équivalent de 2,0 % du produit intérieur brut (graphique n° 2). Il s'agit du déficit le plus élevé jamais enregistré par la sécurité sociale, qui dépasse celui de 2010 (soit 28,0 Md€ ou 1,1 % du PIB), au plus fort des effets de la récession économique de 2009 sur les recettes sociales.

Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du FSV évoluerait de façon comparable puisqu'il s'élèverait, d'après le PLFSS 2021, à 46,1 Md€ en 2020, après 1,7 Md€ en 2019. Il dépasse de près de 2 Md€ celui du régime général et du FSV, en raison principalement des déficits de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) et de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL), qui s'élèveraient respectivement à 1,5 Md€ et à 0,7 Md€ en 2020.

Graphique n° 2 : évolution du déficit agrégé du régime général et du FSV (2008-2020, en Md€)



Source : Cour des comptes, d'après les données du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021

En 2020, le déficit du régime général et du FSV augmenterait ainsi de 42,5 Md€ par rapport à 2019. Toutes les branches du régime général ainsi que le FSV seraient en déficit. La hausse du déficit se concentre sur la branche maladie et, dans une moindre mesure, sur la branche vieillesse (tableau n° 1). Leurs déficits s'établiraient respectivement à 29,8 Md€ et à 7,8 Md€.

**Tableau n° 1 : soldes 2020 du régime général et du FSV
(LFSS 2020 et PLFSS 2021, en Md€)**

	2019	2020			
	Réalisé (1)	LFSS 2020 (2)	PLFSS 2021 (3)	Écart à la LFSS (3)-(2)	Variation 2020/2019 (3)-(1)
<i>Maladie</i>	-1,5	-3,3	-29,8	-26,5	-28,3
<i>AT-MP</i>	1,0	1,4	-0,3	-1,7	-1,3
<i>Famille</i>	1,5	0,7	-3,3	-4,0	-4,8
<i>Vieillesse</i>	-1,4	-2,7	-7,8	-5,1	-6,4
<i>Régime général</i>	-0,4	-4,1	-41,2	-37,1	-40,8
<i>FSV</i>	-1,6	-1,4	-3,2	-1,8	-1,6
<i>Vieillesse + FSV</i>	-3,0	-4,1	-11,0	-6,9	-8,0
<i>RG+FSV</i>	-1,9	-5,4	-44,4	-39,0	-42,5

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2020 et du PLFSS 2021

La crise sanitaire a un effet « ciseaux » sur les recettes et les dépenses de la sécurité sociale. Pénalisées par le recul de l'activité économique et de l'emploi et par un élargissement très significatif du dispositif d'activité partielle, les recettes chuteraient (-5,0 % contre +2,3 % attendu dans la LFSS 2020 et +2,0 % en 2019). Pour leur part, les dépenses accéléreraient (+5,5 % contre +2,3 % dans la LFSS 2020 et +2,2 % en 2019), sous l'effet des dépenses supplémentaires engagées pour lutter contre la crise sanitaire.

Les recettes jouent un rôle prépondérant dans la dégradation de 39,0 Md€ du solde prévisionnel 2020 entre la LFSS 2020 et le PLFSS 2021 : elles ont été revues à la baisse de 27,3 Md€, tandis que les dépenses l'ont été à la hausse de 11,5 Md€.

B - La chute des recettes

La LFSS 2020 prévoyait une augmentation en 2020 des recettes du régime général et du FSV proche de celle constatée pour 2019 (+2,3 %, contre +2,0 %). Cette progression devait être tirée par celle de la masse salariale du secteur privé, principale assiette du financement de la sécurité sociale et par celle de la consommation des ménages, près d'un quart des recettes de TVA étant affecté à l'assurance maladie. Par ailleurs, les mesures nouvelles en recettes devaient avoir un effet légèrement positif en 2020 (+0,8 Md€), contrairement à 2019 (-5,4 Md€).

La crise sanitaire a bouleversé les hypothèses économiques des lois financières (tableau n° 2) et, ce faisant, les prévisions de recettes.

Tableau n° 2 : principales hypothèses économiques 2019 et 2020

	2019	2020	
		LFSS 2020	PLFSS 2021
<i>Taux d'évolution de la masse salariale en valeur</i>	+3,1 %	+2,8 %	-7,9 %
<i>Dont effectifs moyens</i>	+1,4 %	+1,0 %	-2,3 %
<i>Dont salaire moyen</i>	+1,6 %	+1,8 %	-5,7 %
<i>Taux d'évolution de l'indice des prix hors tabac</i>	+0,9 %	+1,0 %	+0,2 %
<i>Taux d'évolution du PIB en volume</i>	+1,5 %	+1,3 %	-10,0 %
<i>Taux d'évolution de la consommation des ménages en volume</i>	+1,6 %	+1,5 %	-8,0 %

Sources : LFSS 2020, PLFSS 2021, Insee

Selon les prévisions du PLFSS 2021, les recettes du régime général et du FSV se contracteraient de 5,0 % en 2020 par rapport à 2019 (tableau n° 3). En montant, elles reculeraient de 20,2 Md€ par rapport à 2019, et de 27,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS 2020.

**Tableau n° 3 : recettes du régime général et du FSV
(LFSS 2020 et PLFSS 2021, en Md€)**

	2019 (1)	Variation 2019/2018	2020 LFSS 2020	Variation 2020/2019 LFSS 2020*	2020 PLFSS 2021 (2)	Variation 2020/2019 (2)/(1)
<i>Maladie</i>	215,2	+2,1 %	219,2	+2,3 %	204,8	-4,8 %
<i>AT-MP</i>	13,2	+4,0 %	13,5	+2,3 %	12,1	-8,4 %
<i>Famille</i>	51,4	+2,0 %	51,0	-0,2 %	47,1	-8,4 %
<i>Vieillesse</i>	135,7	+1,4 %	139,0	+2,6 %	132,7	-2,2 %
Régime général	402,4	+2,0 %	409,4	+2,1 %	383,7	-4,6 %
<i>FSV</i>	17,2	+0,0 %	18,2	+9,6 %	16,5	-4,1 %
Total RG+FSV	402,5	+2,0 %	409,6	+2,3 %	382,3	-5,0 %

* Taux d'évolution relativement à la prévision de réalisation 2019 par la LFSS 2020.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2020 et du PLFSS 2021

La chute des recettes prévues par rapport à la LFSS 2020 traduit principalement trois phénomènes¹⁶ : une contraction des prélèvements sociaux sur les revenus d'activité ; une diminution des prélèvements fiscaux et sociaux assis sur d'autres assiettes ; une hausse des charges liées au recouvrement des prélèvements sociaux¹⁷.

Par ailleurs, des mesures exceptionnelles d'apport de recettes ont été adoptées postérieurement à la LFSS 2020, en réponse à la crise sanitaire. Elles seraient cependant plus que compensées par l'effet négatif sur les recettes de la baisse d'office des cotisations provisionnelles des travailleurs indépendants en 2020. Au total, les mesures postérieures à la LFSS 2020 auraient un effet net légèrement négatif sur les recettes (de 0,8 Md€).

¹⁶ Dont la portée est atténuée à la marge par l'effet base favorable sur 2020 du surcroît de recettes de 2019 (2,9 Md€) par rapport à la prévision de la LFSS 2020 et par la hausse des prélèvements sur les revenus de remplacement, liée au renforcement du dispositif d'activité partielle (soit 0,9 Md€, voir 1- *infra*).

¹⁷ Présentées en minoration des recettes dans les prévisions de la CCSS.

1 - Une forte contraction spontanée des recettes

a) Un net repli des recettes sur les revenus d'activité

Les recettes de cotisations, de contributions et d'autres impositions assises sur les revenus d'activité connaîtraient le plus fort repli spontané.

En 2020, la masse salariale du secteur privé soumise à cotisations reculerait de 7,9 %, ce qui induirait une perte de recettes de 21,7 Md€¹⁸ par rapport à la prévision de la LFSS 2020. Cette contraction résulte de baisses attendues de 2,3 % de l'emploi salarié et de 5,7 % du salaire moyen par tête.

La baisse de l'emploi salarié traduit les effets de la récession économique. Celle du salaire moyen par tête reflète principalement l'incidence du renforcement du dispositif d'activité partielle (voir encadré *infra*). Les salariés qui en bénéficient conservent en effet leur emploi, mais perçoivent une allocation qui constitue un revenu de remplacement et non un élément de salaire¹⁹. Les prélèvements sociaux auxquels cette allocation est assujettie (en particulier une CSG à un taux réduit de 6,2 %²⁰) procurent des recettes réduites par rapport à celles qui auraient résulté des prélèvements de droit commun sur les revenus d'activité (ensemble des cotisations et des contributions sur les salaires, dont une CSG au taux de 9,2 %).

Au total, le nombre de salariés pour lesquels une demande d'indemnisation au titre de l'activité partielle a été déposée aurait culminé, en avril 2020, à 8,8 millions (à comparer à 19,7 millions de salariés fin 2019), pour un montant d'indemnisation par l'État et l'Unédic estimé à près de 21,0 Md€ au total pour les mois de mars à juillet 2020²¹.

¹⁸ Hors dotations nettes aux provisions pour dépréciation de créances.

¹⁹ Articles L. 5122-4 et L. 5422-10 du code du travail.

²⁰ Article L. 136-8 du code de la sécurité sociale.

²¹ Dares, *Situation sur le marché du travail au 15 septembre*, 17 septembre 2020.

Le renforcement du dispositif d'activité partielle

Le dispositif d'activité partielle²² consiste, pour l'employeur, à verser une indemnité aux salariés qui subissent une réduction de leur temps de travail (70 % du salaire brut horaire et au moins le salaire minimum net), avec un concours de l'État et de l'Unédic. Les entreprises peuvent bénéficier de ce dispositif dès lors que la baisse de la durée du travail a pour cause une circonstance exceptionnelle (sinistre, difficultés d'approvisionnement, conjoncture économique défavorable).

Dans le dispositif antérieur à la crise sanitaire, l'État et l'Unédic versaient à l'employeur 7,74 euros ou 7,23 euros par heure non travaillée et par salarié (selon que l'entreprise comptait ou non moins de 250 salariés).

Le décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 a porté à 8,03 euros par heure non travaillée et par salarié le montant de cette participation pour les salariés au Smic et prévu une prise en charge à 100 % par l'État et l'Unédic de 70 % de la rémunération brute antérieure (soit 84 % du salaire net en moyenne) dans la limite de 4,5 fois le salaire minimum. Le décret précité a par ailleurs allongé de 6 à 12 mois la durée d'indemnisation du chômage partiel et assoupli la procédure de demande d'activité partielle, celle-ci pouvant être effectuée *a posteriori*. De surcroît, une ordonnance du 27 mars 2020 a étendu jusqu'au 31 décembre 2020 le dispositif d'activité partielle à de nouveaux bénéficiaires (salariés employés à domicile, assistants maternels).

Depuis le 1^{er} juin 2020, la prise en charge par l'État et l'Unédic de l'indemnisation, inchangée pour le salarié, a été abaissée de 100 à 85 %, sauf exception (tourisme, restauration, culture, sports, événementiel). Ce taux de prise en charge, qui avait initialement vocation à s'appliquer jusqu'au 30 septembre 2020, a été prolongé jusqu'au 31 octobre 2020 par le décret n° 2020-1170 du 25 septembre 2020.

Le décret n° 2020-926 du 28 juillet 2020 a par ailleurs instauré un dispositif d'activité partielle de longue durée (APLD), pouvant aller jusqu'à 24 mois consécutifs ou non par période de 36 mois et assurant, en cas d'accord d'entreprise ou de branche validé par l'État sur l'activité et l'emploi, un taux de prise en charge de 85 % pour un accord signé avant le 1^{er} octobre 2020 ou de 80 % dans le cas contraire. Dans ce dispositif, la part d'heures chômées par salarié ne peut cependant excéder 40 % du temps de travail, à la différence du dispositif d'activité partielle de droit commun.

²² Articles L. 5122-1 à L. 5122-5 du code du travail.

Par ailleurs, l'élargissement des conditions d'attribution des indemnités journalières maladie, notamment pour les personnes faisant l'objet d'une mesure d'isolement, d'éviction ou de maintien à domicile du fait d'avoir été en contact avec une personne affectée par l'épidémie de covid-19 et, jusqu'au 30 avril 2020, pour la garde d'enfant²³, entraînera des pertes de cotisations²⁴ (dont l'assiette est estimée à 2 Md€ en 2020).

Enfin, les prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des salariés relevant du régime agricole ou employés par des particuliers se replieraient de 0,5 Md€ et de 0,3 Md€ respectivement.

b) La baisse des prélèvements sociaux et fiscaux sur les assiettes autres que les revenus d'activité et de remplacement

Les recettes de prélèvements sociaux et fiscaux sur les assiettes autres que les revenus d'activité et de remplacement, et affectées au régime général et au FSV, se réduiraient de 6,3 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS 2020. Par rapport à 2019, l'assiette de la TVA se contracterait de 8,4 %, celle des prélèvements sur les revenus du capital de 7,7 % et celle des recettes de taxe sur les salaires de 3,3 %.

La baisse des recettes de TVA, dont l'assurance maladie reçoit un peu moins du quart, traduit la diminution de la consommation des ménages, qui se réduirait en volume de 8 % par rapport à 2019, selon le PLFSS 2021.

c) La hausse des dépréciations de créances sur les cotisants

D'après la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2020, les restes à recouvrer en fin d'année seraient dépréciés à hauteur de 3,1 Md€ supplémentaires par rapport à la prévision de la LFSS 2020. Cette augmentation traduit notamment l'impact sur le montant des restes à recouvrer des délais de paiement accordés aux cotisants dans le contexte de la crise sanitaire (voir encadré *infra*).

Les circonstances économiques pourraient justifier, le cas échéant, un montant plus élevé de dépréciations des prélèvements dus au titre de 2020. En outre, les créances dues issues d'exercices antérieurs seront plus difficiles à recouvrer, ce qui pourrait conduire à une hausse des dépréciations ou des admissions en non-valeur.

²³ Décret n° 2020-73 du 31 janvier 2020 portant adoption de conditions adaptées pour le bénéfice des prestations en espèces pour les personnes exposées au coronavirus.

²⁴ En tant que revenu de remplacement, les indemnités journalières ne sont pas assujetties aux cotisations sociales, mais à la CSG au taux de 6,2 %.

Le report du versement des prélèvements sociaux sans demande préalable dans le cadre de la crise sanitaire

Avec la crise sanitaire, les conditions d'octroi de délais de paiement pour le versement des prélèvements sociaux ont été fortement assouplies.

En temps normal, les cotisants peuvent demander des délais de paiement jusqu'à 12 mois, sous réserve du versement intégral de la part salariale des cotisations par les employeurs²⁵. Les majorations de retard restent toutefois dues, mais les cotisants peuvent en demander la remise.

À partir de mars 2020, les employeurs de salariés ont pu reporter sans demande préalable le versement des cotisations et contributions sociales, y compris la part salariale des cotisations et sans majoration de retard. S'agissant des travailleurs indépendants, les échéances mensuelles ont cessé d'être prélevées, leur paiement devant être lissé sur les échéances ultérieures. En juin 2020, l'obligation de demande préalable a été rétablie pour les employeurs de salariés. En juillet 2020, tel a également été le cas de la condition de versement intégral de la part salariale des cotisations. En septembre 2020, le prélèvement des échéances des indépendants a repris.

2 - Des mesures exceptionnelles de recettes, aux effets néanmoins réduits par les facilités accordées aux travailleurs indépendants

Les mesures nouvelles en recettes prévues par la LFSS 2020, ainsi que celles issues de dispositions antérieures mais ayant un effet en 2020, accroîtraient les recettes du régime général et du FSV de 0,8 Md€ en 2020²⁶.

Postérieurement à la LFSS 2020, deux mesures exceptionnelles conduisent à procurer des recettes supplémentaires en 2020 au régime général.

Il s'agit d'une part du versement en une fois à la branche vieillesse, prévu par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, de 5 Md€ d'actifs financiers gérés par le fonds de réserve pour les retraites

²⁵ Article R. 243-21 du code de la sécurité sociale.

²⁶ La principale mesure nouvelle est l'effet en 2020 de la hausse des droits sur les tabacs (+0,6 Md€). Ces mesures intègrent par ailleurs l'organisation de la compensation à l'Unédic de l'effet en année pleine en 2020 de l'extension au 1^{er} octobre 2019 de l'allègement général dégressif de cotisations patronales aux cotisations chômage (perte de recettes supplémentaire pour l'Unédic de 2,7 Md€ en 2020, après 0,9 Md€ en 2019).

(FRR)²⁷. D'autre part, le PLFSS 2021 prévoit une hausse ponctuelle à caractère rétroactif sur 2020 de 1 Md€ de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats d'assurance complémentaire santé (puis de 0,5 Md€ en 2021). En effet, l'assurance maladie a accordé aux établissements de santé des avances destinées à couvrir des pertes de recettes correspondant à des prises en charge, pour l'essentiel, par les complémentaires santé (tickets modérateurs et forfait journalier). Cette mesure a pour objet de la faire bénéficier d'une partie des économies²⁸ occasionnées pour les organismes complémentaires par la baisse d'activité de la plupart des professionnels de santé à la suite du confinement de la population.

De manière incidente, l'effet en 2020 de la revalorisation des rémunérations des professionnels de santé dans les établissements de santé et médico-sociaux (mesure du « Ségur de la santé ») prévue par le PLFSS 2021 procurerait cette même année un surcroît de 0,3 Md€ de recettes au régime général.

Toutefois, l'effet de ces mesures nouvelles positives devrait être plus que compensé par les pertes de recettes liées aux facilités accordées aux travailleurs indépendants en réponse à la crise sanitaire (-7,1 Md€). Ces derniers bénéficient en effet d'une réduction d'office de 50 % du montant de revenu sur la base duquel sont calculées les cotisations provisionnelles exigibles en 2020, qui est susceptible de régularisation en 2021 une fois connus de manière définitive les revenus de 2020²⁹.

Le tableau ci-après détaille les effets des mesures nouvelles en recettes ayant une incidence en 2020.

²⁷ Il s'agit de la partie de la soulte versée par les employeurs du régime spécial de retraite des industries électriques et gazières (IEG) au titre de l'adossement de ce régime à la branche vieillesse du régime général en 2005 (pour un montant à l'époque de 3,06 Md€), et gérée depuis lors par le FRR pour le compte de la Cnav. Avant la loi du 7 août 2020, le versement de la soulte (plus-values et intérêts capitalisés compris) devait être étalé sur plusieurs années à partir de 2020.

²⁸ Selon le PLFSS 2021, la baisse de l'activité et la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire de certaines dépenses conduiraient à 2,2 Md€ de moindres dépenses des organismes complémentaires santé en 2020.

²⁹ Contrairement à ceux dont sont redevables les employeurs de salariés, les prélèvements sociaux des travailleurs indépendants sont collectés par la voie d'appels provisionnels, sur la base des revenus professionnels déclarés précédemment, puis régularisés l'année suivante une fois connus les revenus définitifs. À cet égard, si les revenus 2020 s'avèrent finalement supérieurs, des régularisations auront lieu en 2021 avec un effet favorable sur les recettes de la sécurité sociale de 2021.

**Tableau n° 4 : effet des mesures nouvelles sur les produits
du régime général et du FSV (PLFSS 2021, en Md€)**

Intitulé de la mesure	RG +FSV	ACOSS	Unédic	Agirc- Arcco
Mesures antérieures ayant un effet en 2020*	0,5	0,0	0,0	0,0
Mesures de la LFSS 2020	0,3	0,1	0,0	0,1
Mesures de hausse ou de baisse de recettes	0,0	0,0	-2,7	0,1
Effet en année pleine du renforcement des allègements généraux sur les cotisations chômage	-0,3		-2,7	
Limitation du coût de certaines niches sociales (dont la déduction forfaitaire spécifique)	0,3		0,0	0,1
Autres mesures	0,0	0,0	0,0	0,0
Mesures de transferts de recettes avec l'État et entre ASSO	0,3	0,1	2,7	0,0
Compensation à l'Unédic de la perte de cotisations liée au renforcement des allègements généraux	0,0	-2,7	2,7	
Ajustement de la fraction de TVA	-0,9	4,2		
Réaffectation de taxe sur les salaires	1,4	-1,4		
Autres mesures	-0,3	0,0	0,0	0,0
Mesures postérieures à la LFSS 2020	-0,8	0,0	0,0	0,0
Mesures de la 3^e LFR 2020	0,0	0,0	0,0	0,0
Exonération temporaire de cotisations patronales pour les employeurs de salariés	-2,0			
Aide au paiement des cotisations pour les employeurs de salariés (« crédit de cotisations »)	-1,8			
Réduction forfaitaire temporaire de cotisations pour les travailleurs indépendants et les artistes-auteurs	-0,1			
Compensation par l'État	3,9		1,3	
Mesure de la loi du 7 août 2020	5,0	0,0	0,0	0,0
Versement à la branche vieillesse d'actifs gérés par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	5,0			
Mesures du PLFSS 2021	1,3	0,0	0,0	0,0
Hausse de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats d'assurance complémentaire	1,0			
Effet sur les recettes des mesures de revalorisation salariale du « Ségur de la santé »	0,3			
Autre mesure	-7,1	0,0	0,0	0,0
Révision à la baisse du revenu pris en compte pour le calcul des cotisations provisionnelles des indépendants	-7,1			
Total	0,0	0,1	0,0	0,1
Mesures de périmètre en dépenses**	-0,3			

* La principale mesure concerne la hausse des droits sur les tabacs (+0,6 Md€).

** Transfert du financement de l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM) et de l'Agence nationale de santé publique (ANSP) de l'État à la branche maladie.

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2020, du rapport de la CCSS de septembre 2020 et du PLFSS 2021

Enfin, les mesures d'exonération et d'aide au paiement des cotisations sociales des employeurs de salariés et de réduction forfaitaire des cotisations des travailleurs indépendants³⁰ et des artistes-auteurs prévues par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, adoptée en juin 2020, n'auraient pas d'effet sur les recettes du régime général et du FSV. En effet, elles seraient intégralement compensées par l'État.

Les mesures exceptionnelles d'exonération, d'aide au paiement et de réduction forfaitaire des cotisations issues de la 3^e loi de finances rectificatives pour 2020

La 3^e LFR 2020, adoptée en juin 2020, instaure trois mesures exceptionnelles d'exonération et d'aide au paiement des cotisations :

- une exonération des cotisations patronales pour les entreprises de moins de 250 salariés relevant de certains secteurs particulièrement affectés par la crise sanitaire³¹ (périodes d'emploi de février à mai 2020) et pour les entreprises de moins de 10 salariés relevant d'autres secteurs mais ayant subi une interdiction d'accueillir du public en raison de la crise sanitaire (périodes d'emploi de février à avril 2020) ;
- pour les entreprises éligibles aux exonérations précitées, une aide au paiement sous la forme d'un crédit de cotisations sociales égal à 20 % des revenus pris en compte pour la détermination de l'assiette des cotisations des mêmes périodes d'emploi que les exonérations, utilisable pour le paiement des prélèvements sociaux exigibles au titre de 2020 ;
- une réduction forfaitaire de cotisations sociales dues par les travailleurs indépendants de certains secteurs (d'un montant annuel de 1 800 ou 2 400 euros selon le secteur³²) et les artistes-auteurs (d'un montant de 500 à 2 000 euros en fonction du revenu artistique déclaré au titre de 2019).

³⁰ Indépendamment de la réduction d'office précitée de 50 % du montant de revenu sur la base duquel sont calculées les cotisations provisionnelles exigibles en 2020.

³¹ Tourisme, hôtellerie, restauration, sport, culture, transport aérien et événementiel. Sont également concernés les secteurs dont l'activité dépend de ces derniers et qui ont subi une baisse importante de chiffre d'affaires.

³² Décret n° 2020-1103 du 1^{er} septembre 2020.

C - Une accélération des dépenses concentrée sur celles relevant de l'Ondam

La LFSS 2020 prévoyait une accélération des dépenses du régime général et du FSV (+2,3 %) par rapport à l'année précédente (+2,2 % en 2019). Cette accélération reflétait une revalorisation de 1,0 % de la plupart³³ des prestations de retraite au 1^{er} janvier 2020 (contre 0,3 % au 1^{er} janvier 2019) ; les autres prestations monétaires, notamment familiales, ont fait l'objet au 1^{er} avril 2020 d'une revalorisation limitée à 0,3 %, comme en 2019.

Selon la prévision du PLFSS 2021, les dépenses croîtraient en 2020 plus de deux fois plus vite (à +5,5 %) pour atteindre 426,6 Md€, contre 415,1 Md€ dans la LFSS 2020 et 404,5 Md€ en 2019 (tableau n° 5).

Tableau n° 5 : dépenses du régime général et du FSV (LFSS 2020 et PLFSS 2021 en Md€ et en %)

	2019		2020			
	Réalisé (1)	Variation 2019/2018	LFSS 2020	Variation 2020/2019 LFSS 2020*	PLFSS 2021 (2)	Variation 2020/2019 (2)/(1)
<i>Maladie</i>	216,6	+2,4 %	222,6	+2,5 %	234,6	+8,3 %
<i>AT-MP</i>	12,2	+1,6 %	12,2	+0,8 %	12,4	+1,3 %
<i>Famille</i>	49,9	-0,1 %	50,3	+0,2 %	50,4	+1,1 %
<i>Vieillesse</i>	137,1	+2,6 %	141,7	+3,1 %	140,6	+2,5 %
Régime général	402,8	+2,2 %	413,5	+2,4 %	424,9	+5,5 %
<i>FSV</i>	18,8	-1,1 %	18,2	-3,7 %	19,7	+5,0 %
Total RG+FSV	404,5	+2,2 %	415,1	+2,3 %	426,6	+5,5 %

* Taux d'évolution relativement à la prévision de réalisation 2019 par la LFSS 2020.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2020 et du PLFSS 2021

Pour l'essentiel, l'écart par rapport à la LFSS 2020 (soit 11,5 Md€) porte sur des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam).

³³ Celles dépassant 2 000 euros bruts mensuels étant revalorisées de 0,3 %, comme en 2019.

1 - Une forte hausse des dépenses des branches maladie et AT-MP du fait de la crise sanitaire

a) Les dépenses relevant du champ de l'Ondam

La LFSS 2020 avait fixé l'Ondam à 205,6 Md€. Compte tenu d'une première traduction de l'engagement pris par le Gouvernement d'augmenter les concours aux hôpitaux publics³⁴, le taux d'évolution de 2,45 % retenu par la LFSS 2020 marquait une accélération des dépenses par rapport à l'objectif fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 (soit +2,3 %).

Le PLFSS 2021 a rehaussé de 10,1 Md€ cette prévision de dépenses, ce qui porte leur évolution prévisionnelle à 7,6 %. Il s'agit du taux le plus élevé de progression prévisionnelle des dépenses depuis la création de l'Ondam.

Ce surcroît de dépenses dans le champ de l'Ondam par rapport à la LFSS 2020 recouvre plusieurs éléments distincts.

1) Tout d'abord, l'assurance maladie supporterait 15 Md€ de dépenses supplémentaires directement liées à la crise sanitaire :

- 4,8 Md€ de dotations supplémentaires à Santé publique France (4,6 Md€), afin de lui permettre d'acheter du matériel médical (notamment des masques), et au fonds d'intervention régional (0,2 Md€) ;
- 4,7 Md€ de dotations supplémentaires aux établissements hospitaliers et aux établissements et services médico-sociaux (ESMS), dont 2,3 Md€ au titre des primes et de l'indemnisation des heures supplémentaires (1,6 Md€ pour les hôpitaux, 0,8 Md€ pour les ESMS) et 1,8 Md€ pour la couverture de dépenses exceptionnelles (1,0 Md€ pour les hôpitaux, 0,7 Md€ pour les ESMS) ;
- 1,4 Md€ d'aides aux professionnels de santé en ville en vue de permettre à ceux ayant connu une diminution de leur activité de couvrir une partie de leurs charges fixes ;
- 2 Md€ au titre des indemnités journalières liées aux arrêts de travail dérogatoires (voir *supra*) ;

³⁴ Le Gouvernement s'est engagé en novembre 2019 à augmenter à ce titre de 1,5 Md€ les dépenses de l'Ondam entre 2020 et 2022, une première hausse de 0,3 Md€ intervenant en 2020.

- 2 Md€ de dépenses diverses, dont 1,5 Md€ pour les tests effectués dans les laboratoires de biologie médicale de ville et 0,5 Md€ d'autres dépenses (frais de distribution de masques dans les pharmacies, prise en charge à 100 % des téléconsultations, etc.).

2) Ces dépenses supplémentaires seraient néanmoins compensées à hauteur de 4,5 Md€ par de moindres dépenses de soins de ville, imputables notamment à la baisse de l'activité des professionnels de santé pendant la période de confinement, dont 2,1 Md€ au titre des honoraires médicaux et dentaires et 0,9 Md€ de au titre de ceux des auxiliaires médicaux³⁵.

3) Elles seraient également compensées à hauteur de 1 Md€ par la hausse ponctuelle de la taxe de solidarité additionnelle sur les contrats d'assurance complémentaire (voir *supra*), présentée en moindre dépense de l'Ondam alors qu'elle correspond à des produits comptables.

4) Enfin, indépendamment de la crise sanitaire, les dépenses de l'Ondam seraient majorées par l'effet en 2020 des revalorisations salariales des personnels des établissements hospitaliers et médico-sociaux décidées dans le cadre du « Ségur de la santé » (+1 Md€) et prévues dans le PLFSS 2021.

En dehors des dépenses supplémentaires précitées, les dépenses de l'Ondam relatives aux établissements sanitaires et médico-sociaux ne connaîtraient pas d'évolution notable par rapport à la prévision, selon la CCSS. En effet, le Gouvernement a suspendu l'application de la tarification à l'activité pour l'année 2020 et lui a substitué une garantie de ressources : quelle que soit son activité en 2020, chaque établissement de santé bénéficiera d'un financement de l'assurance maladie égal à celui de 2019, augmenté de la hausse des tarifs hospitaliers arrêtée pour 2020. Les ESMS qui facturent au prix de journée bénéficient également d'une garantie de recettes ; les autres, les plus nombreux, bénéficient du versement intégral des dotations prévues dans le cadre de la campagne budgétaire 2020.

b) Les dépenses extérieures à l'Ondam

Bien que dans une moindre mesure, les prestations maladie et AT-MP hors Ondam (18,6 Md€ en 2020) augmenteraient également plus fortement en 2020 qu'en 2019 (+3,8 % après +1,6 %).

³⁵ Particulièrement les masseurs-kinésithérapeutes et les orthophonistes. À l'inverse, les remboursements de soins infirmiers seraient conformes à la prévision de la LFSS 2020.

À titre principal, cette accélération proviendrait des dépenses à la charge de la CNSA pour les établissements médico-sociaux (1 747 M€), qui entrent dans l'objectif global de dépenses (OGD) sans être financées par l'Ondam médico-social. Dans le contexte de la crise sanitaire, celles-ci augmenteraient de 25 % en 2020 (+0,3 Md€), afin de couvrir une partie des coûts supplémentaires des Ehpad et des autres établissements ou structures accueillant des personnes âgées.

Par ailleurs, les dépenses de pensions d'invalidité (6,8 Md€) progresseraient quasiment au même rythme qu'en 2019 (+2,1 % après +2,2 %). Celles de prestations d'incapacité permanente (rentes AT-MP, 4,3 Md€) diminueraient (-0,7 % après +0,4 %) en raison de la baisse des effectifs³⁶. Enfin, les dépenses d'indemnités journalières maternité et paternité (3,4 Md€) accéléreraient légèrement (+2,3 % après +2,1 %), malgré un nouveau recul du nombre de naissances (-0,6 %).

2 - Des dépenses des branches vieillesse et famille affectées à la marge par la crise sanitaire

a) Une progression des dépenses de la branche vieillesse contenue par la chute des transferts de compensation démographique

Selon le PLFSS 2021, les dépenses de la branche vieillesse (140,6 Md€ en 2020) connaîtraient en 2020 une progression comparable à celle constatée en 2019 (+2,5 % après +2,6 %). Cette évolution traduit néanmoins deux phénomènes de sens contraire.

Les prestations de retraite, qui représentent près de 95 % des dépenses de la branche (133,5 Md€), seraient en nette accélération en 2020 (+3,0 % après +2,3 % en 2019), du fait principalement d'une revalorisation accrue. En effet, les prestations ont été revalorisées de +1 % au 1^{er} janvier 2020, à l'exception des pensions supérieures à 2 000 euros bruts mensuels, qui ne l'ont été que de +0,3 %³⁷, alors que la revalorisation de l'ensemble des pensions avait été limitée à +0,3 % en 2019.

À l'inverse, les transferts nets (5,5 Md€) connaîtraient un repli marqué (-8,3 % par rapport à 2019), du fait de la chute des transferts au titre de la compensation démographique entre les régimes obligatoires de retraite (-0,4 Md€, soit -11,9 %). La masse salariale, qui se contracte fortement en 2020, constitue en effet l'un des principaux sous-jacents à la détermination des contributions des différents régimes.

³⁶ Ainsi que de la suppression de la possibilité de versement en capital des rentes peu élevées (article 83 de la LFSS 2020).

³⁷ Article 81 de la LFSS 2020.

b) Des dépenses de la branche famille à nouveau en hausse du fait principalement de la revalorisation de l'allocation de rentrée scolaire

Les dépenses de la branche famille (50,4 Md€ en 2020) repartiraient à la hausse en 2020 (+1,0 %) après deux années de quasi-stabilité (+0 % en 2018 et -0,1 % en 2019). À titre principal, cette augmentation reflète des évolutions de sens contraire des prestations d'entretien et des prestations d'accueil du jeune enfant (Paje) en lien avec la crise sanitaire.

Les prestations d'entretien³⁸ (19,4 Md€) connaîtraient une hausse marquée (+3,1 % après +0,6 % en 2019). Cette accélération résulterait pour l'essentiel de la revalorisation exceptionnelle de l'allocation de rentrée scolaire³⁹ (+0,5 Md€). Pour leur part, les allocations familiales resteraient stables, du fait notamment d'une revalorisation limitée à +0,3 %, contre +0,5 % en 2019⁴⁰.

À l'inverse, les dépenses de la Paje⁴¹ (10,3 Md€) seraient en forte baisse (-6,1 % après -2,5 % en 2019). En raison du confinement, et par conséquent du moindre recours à des modes de garde payants sur la période, les dépenses du complément mode de garde (CMG) diminueraient en effet de près de 6,5 % en 2020.

Pour leur part, les prestations extra-légales d'action sociale (5,8 Md€) conserveraient en 2020 un rythme de progression proche de celui constaté en 2019 (+3,1 % après +3,3 %). Malgré leur fermeture pendant le confinement, les établissements d'accueil des jeunes enfants (EAJE) ont en effet continué à bénéficier de concours des Caf.

Enfin, les transferts nets (10,4 Md€) seraient un peu plus dynamiques qu'en 2019 (+1,0 % après +0,4 %), du fait de la revalorisation accrue des prestations de retraite (voir *supra*), qui a une incidence sur le montant des majorations pour enfant financées par la branche famille.

³⁸ Composées principalement des allocations familiales, mais aussi du complément familial, de l'allocation de soutien familial et de l'allocation de rentrée scolaire.

³⁹ Le décret n° 2020-985 du 5 août 2020 prévoit une majoration exceptionnelle en 2020 de cette allocation d'un montant de 100 euros par enfant.

⁴⁰ Correspondant aux effets annuels des revalorisations de +1 % au 1^{er} avril 2018 et +0,3 % au 1^{er} avril 2019 et 2020.

⁴¹ Composées principalement du complément mode de garde (CMG), mais aussi de l'allocation de base, des allocations versées pendant le congé parental (CLCA, Prepare) et des primes à la naissance ou à l'adoption.

II - Une extinction de la dette sociale reportée de 2024 à 2033 par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie

A - Une forte remontée de la dette sociale à fin 2020

L'évolution de la dette sociale pour une année donnée dépend de deux facteurs : d'une part, du solde du régime général et du FSV⁴² de l'année, qui vient alourdir la dette lorsqu'il est négatif ou l'alléger dans le cas contraire ; d'autre part, de la capacité d'amortissement⁴³ de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui vient, elle, la diminuer.

Entre 2016 et 2019, la capacité d'amortissement de la Cades a été toujours supérieure aux déficits du régime général et du FSV (hors AT-MP), ce qui a permis à la dette sociale de diminuer de près de 35,8 Md€, soit de 150,5 Md€ fin 2016 à 114,7 Md€ fin 2019.

L'année 2020 rompt avec cette trajectoire. Sur la base des prévisions du PLFSS 2021, la dette sociale augmenterait au titre de la seule année 2020 de plus de 30 Md€, pour atteindre 146,4 Md€, ce qui effacerait en grande partie la baisse intervenue depuis 2016. Selon le PLFSS 2021, le déficit du régime général et du FSV (hors branche AT-MP) représenterait en effet en 2020 près du triple de la capacité d'amortissement de la Cades, estimée à 15,9 Md€ (voir tableau n° 6 *infra*).

En 2020, les déficits anciens déjà transférés à la Cades continueront à être amortis, à un niveau un peu inférieur à l'objectif fixé par la LFSS 2020 (15,9 Md€ contre 16,7 Md€), compte tenu des effets de la crise sanitaire sur les recettes de CSG et de CRDS affectées à cet organisme (soit 16,3 Md€ en 2019). Grâce à ces ressources, complétées par un versement annuel du fonds de réserve pour les retraites (soit 2,1 Md€ entre 2011 et 2024), la dette restant à amortir par la Cades au titre des 260,5 Md€ de dettes qui lui ont été transférés avant 2020 s'élèverait à 73,1 Md€ fin 2020. Une fois prise en compte la reprise de dette (voir *infra*) de 20 Md€⁴⁴ prévue en 2020 (16,4 Md€ au titre de déficits passés de la branche maladie et du FSV et 3,6 Md€ au titre des déficits passés du régime agricole de retraite des non-salariés), la dette restant à amortir fin 2020 serait de 93,1 Md€.

⁴² En dehors de la branche AT-MP, dont l'équilibre est assuré sur le moyen terme sans financement externe.

⁴³ Il s'agit du solde (résultat) excédentaire de la Cades, que cette dernière affecte au remboursement des emprunts qu'elle a contractés pour financer les déficits qui lui ont été transférés.

⁴⁴ Voir décret n° 2020-1074 du 19 août 2020.

En revanche, les déficits les plus récents, avant prise en compte de la reprise de dette par la Cades votée dans la loi relative à la dette sociale et à l'autonomie du 7 août 2020, sont portés par l'Acoss, qui les finance par des emprunts de court terme (moins de 12 mois). D'environ 15 Md€ fin 2016, à la suite du dernier transfert de dette intervenu cette même année, leur montant s'élevait déjà à 25,6 Md€ fin 2019. Compte tenu du montant du déficit du régime général (hors AT-MP) et du FSV pour 2020 prévu par le PLFSS 2021, il atteindrait 69,7 Md€ fin 2020. Comme la Cades va reprendre d'ici la fin 2020 16,4 Md€ de dette de la branche maladie et du FSV, l'Acoss financerait fin 2020 53,3 Md€ de dette sociale.

Tableau n° 6 : évolution de la dette sociale (2016-2020, en Md€)

	2016	2017	2018	2019	2020 Avant reprise	2020 Après reprise
(1) Situation nette négative de la Cades	135,8	120,8	105,3	89,1	73,1	93,1
(2) Cumul à l'Acoss des déficits maladie, vieillesse, famille et FSV non repris par la Cades	14,6	20,9	22,7	25,6	69,7	53,3
(1)+(2) Dette sociale totale en fin d'année	150,5	141,6	128,1	114,7	142,8	146,4*
Endettement financier net de l'Acoss pour les branches du RG	18,4	24,9	18,7	21,2	n.d.	n.d.

* Le montant après reprise est supérieur de 3,6 Md€ car il intègre la reprise de la dette du régime agricole de retraite des non-salariés (MSA).

Note : le montant de dette avant reprise correspond à celui avant les opérations de reprise de dette par la Cades en 2020 prévues par les lois organique et ordinaire du 7 août 2020.

Source : Cour des comptes

B - Un accroissement des besoins d'emprunt de l'Acoss qui a précipité le transfert de 136 Md€ de dettes à la Cades

Conformément à sa mission légale de financement des besoins infra-annuels de trésorerie du régime général, l'Acoss ne peut emprunter qu'à moins de 12 mois.

Dès avant la crise sanitaire, la fréquence élevée de ses refinancements sur les marchés monétaires londonien et parisien l'exposait à des risques significatifs⁴⁵, que la trajectoire de déficits jusqu'en 2023 prévue par la LFSS 2020 allait accroître.

Le déclenchement de la crise sanitaire a rendu ces risques plus tangibles. Il s'est en effet traduit dès la mi-mars 2020 par une dégradation soudaine et marquée de la situation de trésorerie de l'Acoss. Les recettes ont été moindres qu'anticipé avant la crise en raison des facultés de report du versement des prélèvements sociaux accordées aux entreprises, des pertes de recettes liées au développement de l'activité partielle et de la baisse de l'emploi salarié. En outre, des dépenses supplémentaires ont été engagées (voir I - B et - C *supra*).

Les besoins de trésorerie liés à la crise sanitaire ont conduit à relever par deux fois le plafond des ressources non permanentes de l'Acoss en 2020, fixé à 39 Md€ par la LFSS 2020 : le 25 mars à 70 Md€⁴⁶, puis le 20 mai à 95 Md€⁴⁷. Auparavant, le plafond le plus élevé avait été fixé à 65 Md€ en 2010.

La hausse considérable des besoins de financement du régime général et du FSV s'est traduite par des émissions importantes d'emprunts par l'Acoss (voir encadré *infra*). Elle a rendu indispensable un allongement de la maturité des emprunts et, ce faisant, une reprise de dettes par la Cades.

⁴⁵ La fréquence élevée des refinancements de la dette de l'Acoss – pour chaque euro de besoin de financement, l'Acoss a fait appel en 2019 plus de huit fois en moyenne au marché pour le couvrir – expose celle-ci à des difficultés pour trouver la liquidité au moment voulu sur les marchés financiers. Cela peut prendre la forme d'une difficulté soit à lever le montant nécessaire à un moment donné si les marchés monétaires sont provisoirement inopérants, en période de stress financier intense par exemple, soit, si les liquidités sont provisoirement peu abondantes, à lever les fonds à un coût acceptable.

⁴⁶ Décret n° 2020-327 du 25 mars 2020 portant relèvement du plafond des avances de trésorerie au régime général de sécurité sociale, en application de l'article LO. 111-9-2 du code de la sécurité sociale.

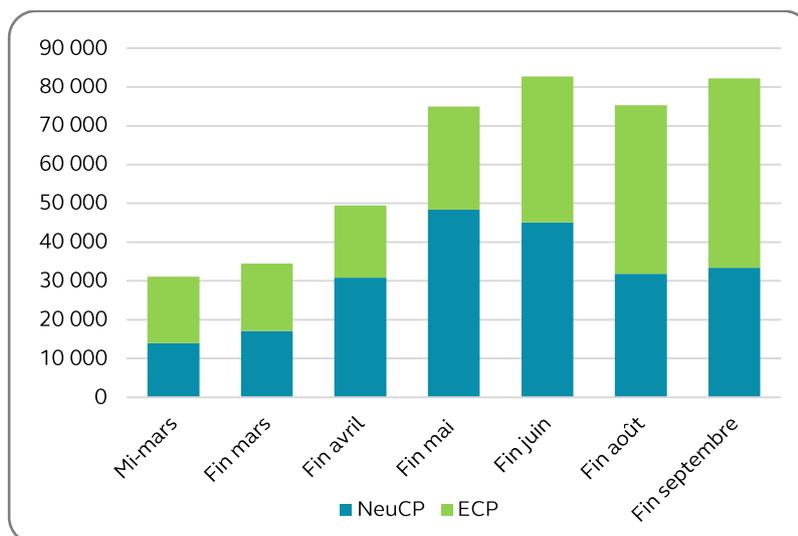
⁴⁷ Décret n° 2020-603 du 20 mai 2020 portant relèvement du plafond du recours aux ressources non permanentes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

L'accroissement des émissions d'emprunts par l'Acosse à la suite du déclenchement de la crise sanitaire

Alors que l'Acosse devait financer une dette déjà élevée fin 2019 (de plus de 20 Md€), la dégradation rapide de sa trésorerie à partir de la mi-mars l'a contrainte à diversifier très rapidement ses modalités de financement.

Entre la mi-mars et la fin juin 2020, l'Acosse a procédé à plus de 50 Md€ d'emprunts supplémentaires sur les marchés monétaires londonien et parisien (voir graphique ci-après), principalement souscrits par la Caisse des dépôts et consignations et un pool d'établissements bancaires spécialistes en valeurs du Trésor⁴⁸. À fin septembre, l'encours de titres émis par l'Acosse dépassait encore 80 Md€. L'Acosse est dès lors, de loin, l'émetteur dont les encours sont les plus élevés sur ces deux marchés.

Graphique n° 3 : encours d'emprunts émis par l'Acosse sur les marchés monétaires de Paris (NeuCP) et de Londres (ECP) depuis la mi-mars 2020 (en M€)



Source : Banque centrale européenne

NeuCP : Negotiable European Commercial Papers ;

ECP : European Commercial Papers.

⁴⁸ L'encours maximal d'émissions de l'Acosse sur les marchés monétaires a été atteint le 22 juin, à 89,7 Md€.

La loi organique et la loi ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie ont donc organisé un transfert de dettes à la Cades dans la limite de 136 Md€. Il s'agit de la plus importante opération de reprise de dette jamais effectuée par la Cades. Auparavant, la LFSS 2011 avait décidé la reprise de 130 Md€ de dette.

Cette nouvelle reprise de dette conduira à porter à près de 400 Md€ le montant total de la dette transférée à la Cades depuis sa création en 1996. Elle recouvre trois opérations distinctes, détaillées dans le tableau ci-après.

Tableau n° 7 : reprises par la Cades prévues par la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie

Périodes éligibles à reprise	Périmètre des reprises	Montant maximal des reprises (en Md€)
Déficits des régimes de sécurité sociale		
Déficits antérieurs à 2020	Branche maladie du régime général FSV	31,0
	Branche vieillesse du régime agricole des non-salariés	
	Régime de retraite géré par la CNRACL (fonctionnaires territoriaux et hospitaliers)	
Cumul des déficits entre 2020-2023	Branches maladie, vieillesse et famille du régime général FSV	92,0
	Branche vieillesse du régime agricole des non-salariés	
Dette des établissements publics de santé		
Emprunts contractés avant 2020	Couverture d'échéances d'emprunt des établissements publics de santé	13,0
Total		136,0

Source : lois organique et ordinaire du 7 août 2020 relatives à la dette sociale et à l'autonomie

La reprise de 31 Md€ de déficits antérieurs à 2020 vise en premier lieu 16,2 Md€ de déficits de la branche maladie du régime général et 9,9 Md€ de déficits du FSV⁴⁹. Afin d'alléger la trésorerie de l'Acoss, qui leur accordait des avances avant la crise sanitaire, elle concerne aussi les déficits passés des régimes de retraite des non-salariés agricoles et des fonctionnaires territoriaux et hospitaliers (CNRACL), à hauteur respectivement de 3,6 Md€ et de 1,2 Md€.

La reprise des déficits antérieurs à 2020 intervient progressivement : en application du décret n° 2020-1074 du 19 août 2020⁵⁰, 20 Md€ seront repris en 2020 (16,4 Md€ au titre des déficits passés de la branche maladie et du FSV et 3,6 Md€ au titre des déficits passés du régime de retraite des non-salariés agricoles).

Par la suite, les déficits cumulés des branches du régime général (hors AT-MP), du FSV et du régime de retraite des non-salariés agricoles au titre des années 2020 à 2023 seront repris par la Cades dans la limite de 92,0 Md€, par la voie de versements annuels entre 2021 et 2023.

Enfin, des versements de la Cades à la branche maladie, dans la limite de 13 Md€, permettront à partir de 2021 à cette dernière de couvrir une partie des échéances en intérêts et en capital des emprunts contractés avant 2020 par les établissements de santé publics et privés non lucratifs.

C - Une reprise de dette permise par un report de 2024 à 2033 du terme de la Cades

La loi organique du 7 août 2020 repousse au 31 décembre 2033 le terme de l'amortissement par la Cades de la dette qui lui a été transférée depuis sa création. Des dispositions organiques étaient nécessaires car le Gouvernement n'avait pas prévu d'affecter à la Cades des ressources supplémentaires à même de prévenir un report du terme de cet organisme⁵¹, estimé courant 2024 avant la crise sanitaire.

⁴⁹ Contrairement aux reprises passées, les montants de dette à reprendre ne sont pas calculés comme la somme des déficits passés depuis la précédente reprise, mais comme le montant fin 2019 des capitaux propres négatifs, hors réserves (soit le montant des reports à nouveau auquel le résultat de l'exercice courant est ajouté).

⁵⁰ Décret relatif au transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale des déficits du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse et de la Caisse centrale de mutualité agricole à effectuer en 2020.

⁵¹ En vertu des dispositions organiques de l'article 4 *bis* de l'ordonnance du 24 janvier 1996, tout nouveau transfert de dette à la Cades doit être accompagné d'une hausse de ses ressources afin de ne pas accroître la durée d'amortissement de la dette.

Au contraire, le montant des ressources attribuées à la Cades diminuera à partir de 2024 afin de financer des dépenses nouvelles.

D'un côté, la Cades bénéficiera du prolongement au-delà de 2024, sans limitation de durée et donc, implicitement, jusqu'à la cession de l'ensemble des actifs financiers de cet organisme, du prélèvement annuel sur les réserves du FRR, pour un montant réduit à 1,45 Md€ (contre 2,1 Md€ entre 2011 et 2024)⁵². De l'autre, la fraction de CSG affectée à la Cades sera abaissée à partir de 2024 de 0,6 à 0,45 point⁵³, afin d'en réattribuer 0,15 point à la CNSA pour financer des dépenses nouvelles liées à la prise en charge de la perte d'autonomie, ce qui diminuera à ce titre les ressources annuelles de la Cades de 2,3 Md€.

Au total, les ressources annuelles de la Cades seront réduites, par rapport à 2023, de 2,3 Md€ en 2024, puis de 0,85 Md€ en 2025 et au cours des années suivantes, par rapport à celles dont l'affectation était prévue avant la crise sanitaire, ce qui réduira sa capacité d'amortissement. Selon le PLFSS 2021, celle-ci s'élèverait à 17,1 Md€ en 2021 (après une prévision de 15,9 Md€ en 2020 et 16,3 Md€ constatés en 2019).

III - La nécessité d'une action plus résolue de maîtrise des dépenses à moyen terme afin de prévenir la constitution de nouvelles dettes

La crise sanitaire a rendu caduque la prévision de la LFSS 2020 d'un déficit du régime général et du FSV qui se réduirait progressivement à partir de 2021 pour atteindre 0,6 Md€ en 2023.

Selon le PLFSS 2021, le déficit du régime général et du FSV se réduirait de manière très progressive à partir de 2021 et resterait proche de 20 Md€ en 2024 (voir tableau n° 8). À cet horizon, il serait porté par la branche maladie (-17,1 Md€) et par la branche vieillesse et le FSV (-10,1 Md€).

⁵² Fin 2019, le « culot » du FRR, c'est-à-dire ses actifs financiers après déduction des prélèvements annuels restant à verser à la Cades et de la soulte des IEG due à la Cnav (voir *infra*), s'élevait à 17,6 Md€ en valeur de marché.

⁵³ À l'exception de la partie de cette contribution assise sur les jeux.

**Tableau n° 8 : trajectoire pluriannuelle du PLFSS 2021
et écarts à la trajectoire de la LFSS 2020 (2020-2024)**

	2020	2021	2022	2023	2024
Solde RG+FSV (en Md€)	-44,4	-27,1	-24,5	-22,5	-19,7
Écart à la LFSS 2020	-39	-22,5	-21,4	-21,9	<i>n.d.</i>
Dépenses RG+FSV (en Md€)	426,6	442,5	450,2	461,2	473
Écart à la LFSS 2020	+11,5	+17,8	+14,6	+14,9	<i>n.d.</i>
Recettes RG+FSV (en Md€)	382,3	415,4	425,7	438,7	453,3
Écart à la LFSS 2020	-27,3	-4,7	-6,7	-7	<i>n.d.</i>
Progression de la masse salariale (en %)	-7,9	+6,8	+4,7	+3,7	+3,4
Écart à la LFSS 2020	-10,7	+3,8	+1,4	+0,3	<i>n.d.</i>

Source : PLFSS 2021

À l'horizon 2023, comme le montre le tableau précédent, la dégradation du solde du régime général et du FSV par rapport à la LFSS 2020, qui atteindrait près de 22 Md€, résulterait principalement d'un surplus de 15 Md€ de dépenses, alors que les recettes seraient réduites de 7 Md€.

Les pouvoirs publics se sont engagés sur de nouvelles dépenses, pérennes, en faveur du système de santé (« Ségur de la santé ») et de la prise en charge de la dépendance, qui pèsent sur la trajectoire de dépenses. Dans le même temps, le redressement des recettes, passé les conséquences immédiates de la crise sanitaire, comporte des aléas importants.

A - Des dépenses supplémentaires au-delà des effets directs de la crise sanitaire

La nouvelle trajectoire pluriannuelle du PLFSS 2021 intègre notamment les dépenses supplémentaires, généralement pérennes, liées au « Ségur de la santé » et, de manière accessoire, à la création de la nouvelle branche « Autonomie ». Au total, les dépenses du régime général et du FSV augmenteraient de 3,7 % en 2021, après 5,5 % en 2020 et 2,2 % en 2019. La hausse des dépenses en 2021 recouvrerait notamment 8,9 Md€ de dépenses supplémentaires au titre de l'Ondam (soit +3,5 %), dont 14 Md€ de dépenses hors covid, compensées en partie par la baisse de 5,1 Md€ des dépenses exceptionnelles liées au covid (passage de 9,4 à 4,3 Md€). Hors covid, le taux de progression de l'Ondam atteindrait ainsi +6,0 % en 2021.

1 - Le « Ségur de la santé »

Le 25 mars 2020, le Président de la République a déclaré qu'« à l'issue de cette crise, un plan massif d'investissement et de revalorisation de l'ensemble des carrières sera construit pour notre hôpital ».

Lors du conseil des ministres du 20 mai 2020, le ministre des solidarités et de la santé a annoncé le lancement de concertations portant sur quatre domaines :

- la revalorisation des carrières et le développement des compétences et des parcours professionnels à l'hôpital et dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ;
- la définition d'une nouvelle politique d'investissement et la réforme des modèles de financement des soins ;
- la simplification des organisations et du quotidien des personnels soignants ;
- dans le sillage du plan « Ma santé 2022 », la fédération de l'ensemble des acteurs de la santé (hôpital, médecine de ville et secteur médico-social) dans le cadre des territoires au bénéfice des patients.

En matière de rémunérations, les protocoles conclus le 13 juillet 2020 par le Gouvernement avec les fédérations syndicales représentatives au titre du « Ségur de la santé » prévoient de consacrer 8,2 Md€⁵⁴ en année pleine à des revalorisations de salaires et de carrières, qui interviendront entre 2020 et 2021, pour les personnels médicaux et non médicaux (infirmiers, aides-soignants, personnels administratifs et techniques), salariés des établissements de santé publics et privés lucratifs et non lucratifs et des Ehpad.

Lors de la présentation des conclusions du « Ségur de la santé », le 21 juillet 2020, le ministre des solidarités et de la santé a annoncé de nouvelles mesures, notamment sur la rémunération des médecins intérimaires, sur le financement des hôpitaux, sur la création de « lits à la demande ». En outre, 6 Md€ de dotations supplémentaires seront consacrés à des dépenses d'investissement (2,1 Md€ pour la rénovation des établissements médico-sociaux, 2,5 Md€ pour l'investissement en santé dans les territoires et 1,4 Md€ pour le développement du numérique).

⁵⁴ Ce montant a été revu à la hausse dans le PLFSS 2021 à 8,8 Md€ pour neutraliser l'impact à la baisse des revalorisations sur les allègements de charge dont bénéficient les établissements privés lucratifs et non lucratifs. Ces mouvements sont neutres du point de vue des comptes.

Selon le PLFSS 2021, les dépenses supplémentaires liées au « Ségur de la santé » s'élèveraient à 1 Md€ en 2020 au titre de la revalorisation de 90 euros intervenue à partir du 1^{er} septembre 2020 pour les sages-femmes et les personnels non médicaux des établissements de santé et des Ehpad. En 2021, les dépenses supplémentaires atteindraient 7,9 Md€, dont 5,8 Md€ pour les revalorisations salariales et 1,7 Md€ pour le soutien à l'investissement. En 2022, 2 Md€ de dépenses supplémentaires correspondraient pour l'essentiel à l'achèvement des revalorisations salariales.

Les dépenses supplémentaires du « Ségur de la santé », soit 11 Md€ en 2022, expliquent en grande partie une progression de l'Ondam (hors dépenses liées au covid) atteignant 6 % en 2021 et 3,1 % en 2022, avant de revenir à 2,4 % en 2023 et 2,3 % en 2024. Les niveaux pour 2021 et 2022 sont très éloignés du rythme de progression de l'Ondam, de 2,3 %, qui avait été retenu par la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 pour les années 2018 à 2022.

2 - La création d'une cinquième branche de la sécurité sociale consacrée à la perte d'autonomie

La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a créé un nouveau risque et une nouvelle branche de sécurité sociale relatifs à l'aide à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap.

Le PLFSS 2021 précise le périmètre, à ce stade provisoire, de la nouvelle branche « autonomie » : celui-ci englobera l'ensemble des dépenses de la CNSA, auxquelles s'ajoute l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), jusque-là financée par la branche famille (1,2 Md€). La branche autonomie effectuera par ailleurs en 2021 près de 2,5 Md€ de dépenses supplémentaires par rapport à 2020, dont près de 2 Md€ relèvent du « Ségur de la santé » (revalorisations salariales et investissements).

Dans le PLFSS 2021, la création de la nouvelle branche autonomie a ainsi des incidences limitées en termes de nouvelles dépenses. Les prévisions de dépenses n'intègrent cependant pas les dépenses supplémentaires qui pourraient résulter du projet de loi sur le grand âge et l'autonomie, que le Gouvernement entend déposer dans les mois à venir. Afin de financer des dépenses supplémentaires, la loi du 7 août 2020 précitée a par ailleurs réaffecté 0,15 point de CSG de la Cades à la CNSA à compter du 1^{er} janvier 2024, soit 2,3 Md€ (voir *supra*).

B - Une ampleur incertaine des pertes pérennes de recettes par rapport à l'avant-crise

Selon le projet de loi de financement pour 2021, les recettes du régime général et du FSV connaîtraient un rebond de 8,7 % en 2021, qui conduirait à les placer à un niveau plus élevé de 12,8 Md€ que celles de 2019 (soit une hausse de 3,2 %), suivi d'une progression plus modérée entre 2022 (+2,5 %) et 2024 (+3,3 %).

L'impact sur l'économie de la crise sanitaire en 2020 et au-delà constitue une incertitude majeure pour les recettes et, ce faisant, la trajectoire financière de la sécurité sociale.

Les révisions successives de la prévision de croissance pour 2020 entre la première loi de finances rectificative (-1 %), la deuxième (-8 %), la troisième (-11 %) et le projet de loi de finances pour 2021⁵⁵ (-10 %) témoignent de cette incertitude.

Les différences dans l'ampleur du rebond de l'économie attendu à partir de 2021 par les prévisionnistes montrent que cette incertitude est amenée à durer. Elle se traduit notamment par des estimations sensiblement différentes des pertes d'activité économique par rapport aux scénarios d'avant-crise (voir tableau n° 9 *infra*). Si l'on exclut la prévision du Fonds monétaire international, éloignée des autres, la perte d'activité en volume par rapport aux prévisions d'avant-crise serait comprise entre 4,3 % et 6,5 % en 2021 et comprise entre 2,6 % et 3,3 % en 2022. Elle serait légèrement inférieure à 3 % en 2023 dans le scénario du PLF et du PLFSS.

Ainsi, si l'activité économique revient en 2022 à son niveau de 2019 dans le scénario du PLF et du PLFSS, elle serait encore inférieure de 3 % au niveau qui aurait été le sien en 2022 dans les scénarios d'avant-crise.

⁵⁵ Dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021 publié le 21 septembre 2020, le Haut Conseil des finances publiques estime « que la prévision d'activité pour 2020 est prudente et, à l'inverse, que l'ampleur du rebond prévu pour 2021 est volontariste ».

Tableau n° 9 : prévisions de croissance et de perte d'activité en volume par rapport aux scénarios d'avant-crise pour la France (2020-2022, en %)

	2020	2021	2022	2023
	Prévisions de croissance			
PLF et PLFSS (septembre 2020)	-10,0	+8,0	+3,5	+2,0
OCDE (16 septembre 2020)	-9,5	+5,8	n.d.	n.d.
Banque de France (14 septembre 2020)	-8,7	+7,4	+3,0	n.d.
Commission européenne (7 juillet 2020)	-10,6	+7,6	n.d.	n.d.
FMI (juin 2020)	-12,5	+7,3	n.d.	n.d.
	Perte d'activité			
PLF et PLFSS (septembre 2020)	-11,2	-5,3	-3,3	-2,7
OCDE (16 septembre 2020)	-10,6	-6,5	n.d.	n.d.
Banque de France (14 septembre 2020)	-9,7	-4,3	-2,6	n.d.
Commission européenne (7 juillet 2020)	-11,7	-6,2	n.d.	n.d.
FMI (juin 2020)	-13,6	-8,5	n.d.	n.d.

Note : les scénarios d'avant-crise servant de référence pour le calcul des pertes d'activité sont les projections macroéconomiques de la Banque de France de décembre 2019, les perspectives économiques de l'OCDE de novembre 2019, la trajectoire pluriannuelle du rapport économique, social et financier d'octobre 2019 pour le Gouvernement et les prévisions économiques d'automne de la Commission européenne.

Source : projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2021, projections macroéconomiques de la Banque de France de septembre 2020, perspectives économiques de l'OCDE de septembre 2020, World economic outlook du FMI de juin 2020 et prévisions d'été de la Commission européenne de juillet 2020

Avec l'engagement de nouvelles dépenses pérennes (voir *A supra*), les pertes d'activité économique attendues entre 2020 et 2022 expliquent la dégradation des recettes et donc du solde du régime général et du FSV par rapport aux prévisions d'avant la crise sanitaire.

L'autre incertitude autour du scénario macroéconomique concerne l'évaluation de la part pérenne de ces pertes d'activité, celles qui ne seront jamais récupérées – la perte d'activité potentielle⁵⁶ –, et qui viendront ainsi pénaliser durablement les recettes et le solde de la sécurité sociale.

L'ampleur potentielle des pertes pérennes de recettes peut être illustrée par les trois scénarios suivants⁵⁷ :

- dans un premier scénario, dit de « rattrapage », l'activité économique potentielle retrouve à terme son niveau d'avant la crise. Toutes choses égales par ailleurs, les conditions du retour à l'équilibre de la sécurité sociale sont inchangées par rapport à l'avant-crise ;
- dans un deuxième scénario, dit de « perte limitée », la crise sanitaire affecte au contraire durablement le niveau de l'activité potentielle. En revanche, une fois passé le choc en niveau, l'activité potentielle reprend le même rythme de croissance qu'avant la crise. La perte pérenne d'activité potentielle se traduit par un niveau plus faible des recettes et donc une dégradation structurelle du solde du régime général et du FSV par rapport aux prévisions d'avant la crise. La marche à gravir en dépenses ou en recettes pour revenir à l'équilibre est donc plus haute que dans les prévisions d'avant la crise ;
- dans un troisième scénario, dit de « faiblesse persistante », la crise sanitaire abaisse dans un premier temps le niveau de l'activité potentielle et celle-ci croît ensuite à un rythme inférieur à celui d'avant la crise. Non seulement la marche à gravir pour revenir à l'équilibre est plus élevée, mais elle s'agrandit si aucune mesure supplémentaire de redressement n'est adoptée par rapport à l'avant-crise.

À cet égard, le Gouvernement paraît avoir exclu le premier scénario, celui de « rattrapage », c'est-à-dire l'absence d'impact sur l'activité et la croissance potentielles. En effet, selon le HCFP, « *le Gouvernement considère d'ailleurs d'ores et déjà que le niveau du PIB potentiel devrait être révisé à la baisse de 1,5 point en 2020 puis de plus de 2,0 points en 2021 par rapport aux hypothèses de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018* ».

⁵⁶ L'activité potentielle est le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sur les prix et sur les salaires. Sa croissance correspond à la croissance potentielle, égale à celle des facteurs de production disponibles (travail et capital), majorée de la contribution du progrès technique.

⁵⁷ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques*, juin 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Si elle se confirmait, cette hypothèse de perte de PIB potentiel conduirait à une perte durable de 8 Md€ de recettes au-delà de 2021 par rapport au scénario d'avant-crise et, ce faisant, à une dégradation d'un montant identique du solde du régime général et du FSV⁵⁸.

Tout en gardant à l'esprit que la situation actuelle n'a pas de précédent, l'observation de la conjoncture des 20 dernières années (voir encadré ci-dessous) corrobore l'absence de prise en compte par le Gouvernement du scénario de « rattrapage ». En revanche, l'ampleur de la perte de niveau d'activité potentielle, voire de croissance potentielle, et leurs incidences sur le niveau des recettes sociales restent affectées par de fortes incertitudes.

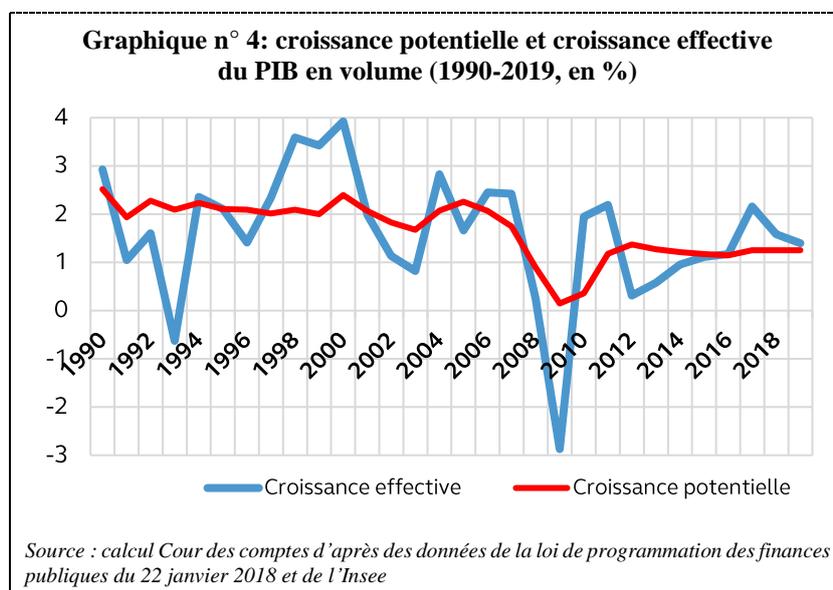
**La baisse de l'activité et de la croissance potentielles
lors des récessions et ralentissements économiques passés**

La crise financière de 2008-2009 et la crise des dettes souveraines en 2011-2012 ont conduit à une perte en niveau de l'activité potentielle, mais aussi à un infléchissement de la croissance potentielle, celle-ci passant d'un niveau proche de 2 % à 1,25 % (voir graphique n° 4). Ces crises relèvent ainsi du scénario le plus défavorable, celui d'une faiblesse persistante de l'économie.

Le ralentissement précédant la crise financière de 2008, celui du début des années 2000, paraît moins défavorable. La croissance potentielle, selon l'estimation qui en est faite aujourd'hui, est proche de 2 % après comme avant la crise. Néanmoins, par rapport aux prévisions de l'époque, la crise a amoindri la croissance potentielle, alors évaluée à 2,5 %, voire à 3 % dans un scénario favorable⁵⁹. Surtout, le ralentissement économique avait une ampleur modeste (avec un point bas de croissance de +0,8 % en 2003) au regard du choc économique de l'année 2020.

⁵⁸ Sous la double hypothèse que la conjoncture économique n'ait pas d'incidence sur le rythme d'évolution des dépenses et que les recettes sociales réagissent avec une élasticité unitaire aux variations de l'activité économique, comme observé en moyenne par le passé.

⁵⁹ Voir programme de stabilité 2003-2005.



En définitive, la crise sanitaire pourrait susciter des pertes pérennes de recettes pour la sécurité sociale. L'ampleur de ces pertes reste incertaine, mais pourrait être plus élevée que celles sous-jacentes à la trajectoire financière pluriannuelle du PLFSS 2021. Si elle se matérialisait, cette situation appellerait des mesures de redressement d'autant plus soutenues.

C - Agir sur les dépenses afin de prévenir la poursuite de l'accumulation de la dette sociale

En l'absence de dépôt par le Gouvernement d'un projet de loi de financement rectificative pour 2020, comprenant une nouvelle trajectoire financière pluriannuelle, la formation des soldes des branches du régime général et du FSV au titre des années 2020 à 2023 ne pouvait être appréciée par le Parlement lorsqu'il a adopté la loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, qui prévoyait la reprise par la Cades de 92 Md€ de déficits prévisionnels au titre de ces mêmes années.

La trajectoire prévisionnelle de l'annexe B du PLFSS 2021 fait toutefois apparaître que cette provision de 92 Md€ ne suffirait pas à couvrir les déficits du régime général et du FSV (hors branche AT-MP) au titre des années 2020 à 2023. En effet, le montant agrégé de ces déficits atteindrait près de 122 Md€. Si l'on ajoute par ailleurs le déficit attendu pour 2024, soit près de 20 Md€, ce sont près de 142 Md€ de dettes supplémentaires qui devraient être amortis par la Cades, soit près de 50 Md€ au-delà du montant provisionné dans la loi du 7 août 2020.

La trajectoire financière du PLFSS 2021 prévoit ainsi que la dette sociale continue de s'accumuler au-delà de la reprise de 136 Md€ de dettes par la Cades adoptée au cours de l'été dernier.

Si elle se concrétisait, cette perspective nécessiterait de transférer de nouvelles dettes à la Cades et, si des ressources supplémentaires n'étaient pas affectées à cet organisme, de reporter à nouveau de plusieurs années l'extinction de la dette sociale.

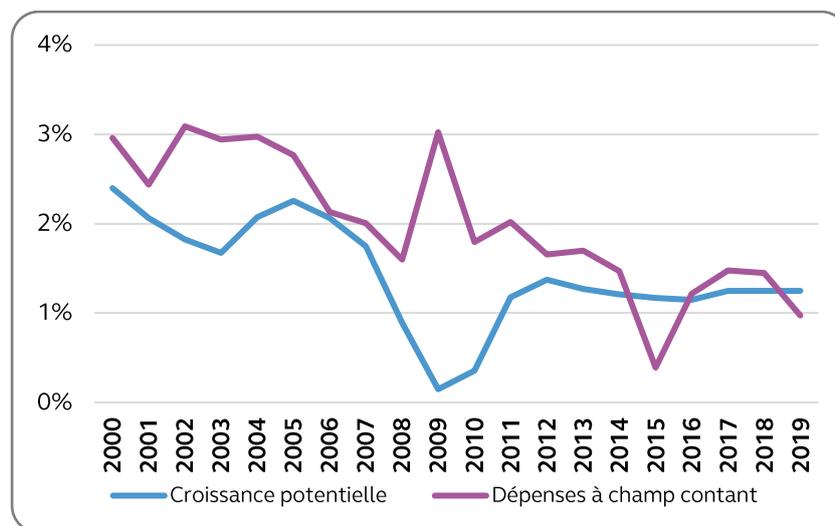
L'accumulation de dettes supplémentaires au-delà de celles prises en compte par la loi du 7 août 2020 tend à reporter le financement des déficits présents sur les générations à venir et affecte la soutenabilité du système de protection sociale. La préservation des fonctions de solidarité de ce dernier et la nécessaire équité intergénérationnelle dans le financement de la sécurité sociale requièrent l'adoption de mesures à même de ramener à terme le régime général et le FSV à l'équilibre, tout en préservant la reprise économique.

Compte tenu du niveau atteint par les prélèvements obligatoires, soit 44,1 % du PIB en 2019, et des impacts potentiels d'une telle orientation sur l'activité économique, une augmentation nette des recettes affectées au financement de la sécurité sociale apparaît difficilement envisageable ; le Gouvernement a fait part de sa volonté de ne pas y procéder.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable de réduire le déficit de la sécurité sociale par des transferts de recettes de l'État à la sécurité sociale ou de dépenses de cette dernière à l'État. En effet, la situation du budget de l'État est encore plus dégradée que celle de la sécurité sociale : d'après le projet de loi de finances pour 2021, son déficit dépasserait 150 Md€ pour cette même année.

En l'absence de mesures nouvelles en recettes, pour que la sécurité sociale aille vers un équilibre structurel⁶⁰, la croissance de ses dépenses, exprimée en volume, doit être inférieure à la croissance potentielle du PIB⁶¹, à laquelle correspond le rythme de croissance tendancielle des recettes qui lui sont affectées. Or, depuis 2000, malgré un ralentissement des dépenses de sécurité sociale et une réduction de l'écart correspondant, leur progression, à champ constant, a systématiquement dépassé la croissance potentielle, à l'exception des années 2015 et 2019 (graphique n° 5)⁶².

Graphique n° 5 : évolution comparée du taux d'augmentation des dépenses des régimes obligatoires de base et du FSV et de la croissance potentielle du PIB (en volume*, en %)



* Le taux de croissance des dépenses des régimes obligatoires de base et du FSV en volume est obtenu en déflatant le taux de croissance de ces mêmes dépenses en valeur par le déflateur du PIB, qui correspond au prix des biens et services produits sur le territoire national.

Source : Cour des comptes d'après les données de la CCSS et de la DG Trésor

⁶⁰ Pour 2019, le solde structurel du régime général et du FSV pouvait être évalué à environ -2,5 Md€. Voir Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale en 2019 : l'interruption d'un cycle de retour à l'équilibre*. La Documentation française, juin 2020, 60 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶¹ Variation du PIB potentiel, lui-même défini comme le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sur les prix et sur les salaires.

⁶² Bien que l'atteinte de l'Ondam ait requis la réalisation annuelle, selon le ministère chargé de la sécurité sociale, de l'ordre de 3 à 4 Md€ d'économies par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie.

Un retour durable de la sécurité sociale à l'équilibre financier nécessite de ramener l'évolution de ses dépenses, par un effort continu, en deçà de la croissance potentielle. Par rapport aux années précédentes, cet effort devrait être d'autant plus important que la crise sanitaire réduirait durablement le niveau de l'activité ou celui de la croissance potentielle. Au regard de la place des dépenses des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV dans l'ensemble des dépenses publiques – en 2019, elles ont atteint 509,7 Md€, soit 38 % du total des dépenses publiques et 21 % du PIB –, il s'agit là d'un enjeu essentiel pour l'évolution du solde et de l'endettement des administrations publiques prises dans leur globalité.

Compte tenu du niveau des déficits prévus par le PLFSS 2021, c'est seulement à moyen terme que la sécurité sociale pourrait revenir à l'équilibre. À un horizon plus court, il convient d'enrayer la hausse continue de la dette sociale portée par la Cades et par l'Acoss, en ramenant le déficit annuel du régime et du FSV en deçà de la capacité annuelle d'amortissement par la Cades de la dette sociale qui lui a été transférée, comme cela avait été le cas entre 2016 et 2019, avant que la crise sanitaire n'interrompe soudainement cette évolution favorable.

Dans le cadre du présent rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, comme de ceux qui l'ont précédé, ainsi que d'autres publications, la Cour, constatant les inadéquations de l'offre sanitaire par rapport aux besoins de nos concitoyens et à la qualité de soins, des rentes de situation et l'éloignement des dispositifs de protection sociale de leur objet, a avancé un grand nombre de propositions visant à améliorer l'efficacité des dépenses sociales : payer à bon droit les prestations sociales⁶³ ; réduire les coûts des dispositifs médicaux⁶⁴ ; mieux cibler l'action sociale collective de la branche famille⁶⁵ ; réduire les surcoûts de la dialyse⁶⁶ ; responsabiliser plus fortement les médecins prescripteurs, les employeurs et les assurés sociaux qui bénéficient d'arrêts de travail

⁶³ Voir chapitre IX du présent rapport et Cour des comptes, *La lutte contre les fraudes aux prestations sociales : des progrès trop lents, un changement d'échelle indispensable*, septembre 2020, communication à la commission des affaires sociales du Sénat, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁴ Voir chapitre VI du présent rapport.

⁶⁵ Voir chapitre VIII du présent rapport.

⁶⁶ « L'insuffisance rénale chronique terminale : une prise en charge à réformer au bénéfice des patients », in *Rapport public annuel*, février 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

indemnisés⁶⁷ ; rationaliser l'organisation des transports de patients⁶⁸ ; réaliser effectivement le virage ambulatoire du système de santé, en ville comme à l'hôpital⁶⁹ ; réviser les tarifs des médicaments anciens⁷⁰ ; réduire le nombre d'établissements effectuant des opérations chirurgicales programmées⁷¹.

CONCLUSION

La crise sanitaire entraîne une dégradation sans précédent de la situation financière de la sécurité sociale.

En raison de la chute des recettes et, dans une moindre mesure, de dépenses nouvelles, le déficit du régime général et du FSV atteindrait en 2020 un niveau inédit de 44,4 Md€ (soit 2 % du PIB), selon les prévisions du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021. Compte tenu de dépenses nouvelles liées à la crise sanitaire, l'Ondam progresserait en 2020 de 7,6 %, soit le taux le plus élevé depuis sa création.

En 2021, le déficit du régime général et du FSV atteindrait encore 27,1 Md€ (soit 1,1 % du PIB), malgré le rebond des recettes, sous l'effet notamment de l'engagement de dépenses supplémentaires, en particulier de revalorisations salariales catégorielles.

Au-delà de son impact sur 2020, la crise sanitaire pourrait avoir une empreinte durable sur les comptes sociaux, en affectant le niveau potentiel de l'activité ou de la croissance économique et, ce faisant, celui des recettes.

⁶⁷ « Les indemnités journalières : des dépenses croissantes pour le risque maladie, une nécessaire maîtrise des arrêts de travail » in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁸ « Les transports programmés dans les secteurs sanitaire et médico-social : des enjeux à mieux reconnaître, une régulation à reconstruire », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁶⁹ « Le virage ambulatoire du système de santé : de nouvelles transformations à engager, en ville comme à l'hôpital », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, octobre 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁰ « La fixation du prix des médicaments : des résultats significatifs, des enjeux toujours majeurs d'efficacité et de soutenabilité, un cadre d'action à fortement rééquilibrer », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷¹ « Les activités chirurgicales : restructurer l'offre de soins pour mieux assurer la qualité des prises en charge », in *La sécurité sociale – rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, septembre 2017, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Avant la crise sanitaire, l'Acoss, du fait de la répétition attendue de déficits jusqu'en 2023, était appelée à financer des montants croissants de dette par des emprunts de court terme, avec des risques de refinancement de plus en plus significatifs. La crise sanitaire a rendu indispensable un transfert massif de dettes à la Cades, par la loi du 7 août 2020, afin d'allonger la maturité des emprunts. Pour permettre ce transfert sans affecter de ressources supplémentaires à la Cades, l'extinction de cette dernière a été repoussée de 2024 à 2033.

De plus, la trajectoire financière pluriannuelle de la sécurité sociale annexée au PLFSS 2021 (annexe B) prévoit le maintien de déficits très élevés entre 2022 et 2024, supérieurs ou proches de 20 Md€. Le montant cumulé de ces déficits excède d'au moins 50 Md€ la provision de reprise de déficits prévisionnels prise en compte par la loi du 7 août 2020 précitée (soit 92 Md€), sans même prendre en compte la probabilité de déficits postérieurs à 2024. Dès lors, de nouvelles dettes devraient être transférées à la Cades, au prix d'un nouveau report de l'extinction de la dette sociale, si des recettes supplémentaires n'étaient pas affectées à cet organisme. Au total, depuis sa création en 1996, et alors même que l'objectif initial était de cantonner et de supprimer la dette, la Cades aura repris près de 400 Md€ de dette sociale à l'issue des transferts prévus par la loi du 7 août 2020 précitée.

Un infléchissement du rythme de progression des dépenses constaté durant les années précédant la crise sanitaire, pour le ramener à un niveau inférieur à la croissance potentielle de l'économie, est par conséquent nécessaire pour orienter à nouveau le régime général de sécurité sociale et le FSV vers l'équilibre.

L'effort à mener devrait avoir pour premier objectif d'enrayer l'accumulation de nouvelles dettes, en ramenant le montant du déficit annuel du régime général et du FSV en deçà de la capacité annuelle d'amortissement de la Cades.

Il devrait porter sur la recherche d'une efficacité accrue des dépenses de sécurité sociale, notamment celles d'assurance maladie, qui sont fonction des choix d'organisation et de rémunération des activités de soins, des prestations de service et des délivrances de biens de santé qui leur sont liées.

Dans le cadre du présent rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, comme de ceux qui l'ont précédé, la Cour émet à cet égard plusieurs préconisations visant à réguler plus efficacement et à accroître la qualité des dépenses de sécurité sociale, notamment des soins, en fonction des objectifs mêmes qui leur sont assignés par le législateur et à réduire les pertes financières liées à des erreurs et à des fraudes affectant les prestations sociales. Sans avoir un caractère exclusif, ces préconisations constituent autant de leviers possibles de l'effort indispensable de maîtrise des dépenses à engager.

**Avis de la Cour sur la cohérence
des tableaux d'équilibre
et du tableau patrimonial
de la sécurité sociale
pour l'exercice 2019**

PRÉSENTATION

En application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour formule un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau patrimonial relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce l'exercice 2019. Ces documents sont soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Les tableaux d'équilibre correspondent à des comptes de résultat combinés⁷² couvrant, respectivement, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le régime général et les organismes concourant à leur financement ; cette dernière catégorie comprend un seul organisme, le fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En 2019, le déficit agrégé du régime général et du FSV s'est établi à 1,9 Md€, contre 1,2 Md€ en 2018. Celui de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV a atteint 1,7 Md€, contre 1,5 Md€ en 2018.

Le tableau patrimonial correspond à un bilan combiné des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (caisse d'amortissement de la dette sociale, Cades) et à la mise en réserve de recettes à leur profit (fonds de réserve pour les retraites, FRR).

Compte tenu de l'excédent dégagé par la Cades, les capitaux propres retracés par le tableau patrimonial (-61,4 Md€ au 31 décembre 2019) se sont améliorés de 15,6 Md€ par rapport à 2018 et l'endettement financier net de la sécurité sociale (74,6 Md€ fin 2019) s'est réduit de 12,1 Md€ par rapport à cette même année.

Sous certaines observations portant sur leur présentation et sur la fiabilité des données comptables qui y sont intégrées, les tableaux soumis à l'avis de la Cour fournissent une représentation cohérente des recettes, des dépenses et du solde (tableaux d'équilibre), ainsi que des actifs et passifs (tableau patrimonial) des entités comprises dans leurs champs respectifs.

⁷² Le terme de combinaison désigne la consolidation des comptes d'entités qui n'ont pas de liens capitalistiques entre elles, mais qui entretiennent des relations suffisamment étroites pour justifier l'établissement de comptes communs dans lesquels sont éliminées leurs opérations réciproques.

I - Avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre pour l'exercice 2019

L'article LO. 111-3 (I- A. 1^o) du code de la sécurité sociale dispose que la loi de financement de la sécurité sociale, dans sa partie comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos, « *approuve les tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, du régime général et des organismes concourant au financement de ces régimes* ».

Pour l'application de ces dispositions, sont soumis à l'approbation du Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement annuel, trois tableaux d'équilibre distincts relatifs au dernier exercice clos : le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés dans la liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2019, présenté par branche ; le tableau d'équilibre du régime général, également présenté par branche ; le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes précités, cette dernière catégorie se limitant au fonds de solidarité vieillesse (FSV).

Depuis 2016, conformément à une recommandation de la Cour, l'article 1^{er} de la loi de financement de la sécurité sociale intègre une rubrique relative au fonds de solidarité vieillesse (FSV) au sein du tableau d'équilibre du régime général et de celui de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

Établis par la direction de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre se présentent sous la forme de comptes de résultat retraités et simplifiés comprenant trois agrégats : le « solde », le montant total des « recettes » et le montant total des « dépenses ».

Bien que conforme aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, cette terminologie n'a pas le même sens que pour la comptabilité budgétaire de l'État. Ces « recettes » et ces « dépenses » ne correspondent pas à des recettes encaissées et à des dépenses décaissées, mais à des produits et à des charges d'une comptabilité générale établie en droits constatés⁷³, auxquels certains retraitements sont apportés ; de même, le « solde » correspond à un résultat de comptabilité générale, et non à un solde de trésorerie.

⁷³. Depuis 1996, la comptabilité des organismes de sécurité sociale doit être tenue en droits constatés.

Par nature, les tableaux d'équilibre soumis à l'approbation du Parlement, dans lesquels figurent des montants globaux de produits et de charges, fournissent une information très réduite sur la formation des soldes soumis à l'approbation du Parlement. L'annexe 4 au projet de loi de financement détaille ces produits et charges, en commente l'évolution par rapport à l'exercice précédent et aux prévisions et précise par ailleurs les règles appliquées pour établir les tableaux.

A - Les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2019

Les tableaux d'équilibre présentés ci-après figurent dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 soumis à l'approbation du Parlement.

La Cour n'a pas été rendue destinataire par la direction de la sécurité sociale du projet d'annexe 4 au projet de loi de financement, qui contient des informations intéressant les tableaux d'équilibre (modalités d'établissement, détail des recettes et des dépenses, analyse des évolutions par rapport à 2018 et par rapport aux prévisions 2019).

Depuis l'instauration de la protection universelle maladie (Puma) en 2016, le tableau d'équilibre de la branche maladie du régime général de sécurité sociale intègre les charges et produits liés aux droits de base de l'ensemble des régimes obligatoires de base d'assurance maladie, financièrement intégrés au régime général. Ces droits de base correspondent aux prestations servies par le régime général.

En 2019, le régime général a enregistré un déficit de 0,4 Md€, contre un excédent de 0,5 Md€ en 2018, tandis que le déficit du FSV s'est réduit de 1,8 Md€ en 2018 à 1,6 Md€ en 2019. Au total, le sous-ensemble constitué par le régime général et le FSV a dégagé un déficit de 1,9 Md€, après un déficit de 1,2 Md€ en 2018.

Tableau n° 10 : tableau d'équilibre du régime général de sécurité sociale au titre de 2019 (en Md€)

	Produits	Charges	Solde
Maladie	215,2	216,6	-1,5
Accidents du travail et maladies professionnelles	13,2	12,2	1,0
Vieillesse	135,7	137,1	-1,4
Famille	51,4	49,9	1,5
Toutes branches (hors transferts entre branches) en net	402,4	402,8	-0,4
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	18,8	-1,6
Toutes branches (hors transferts entre branches), y compris Fonds de solidarité vieillesse en net	402,6	404,5	-1,9

Source : direction de la sécurité sociale

Tableau n° 11 : tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (en Md€)

	Produits	Charges	Solde
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	18,8	-1,6

Source : direction de la sécurité sociale

Au titre de l'exercice 2019, les projets de tableaux d'équilibre transmis à la Cour font apparaître un déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV de 1,7 Md€, contre 1,4 Md€ en 2018. L'excédent de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui atteignait 0,3 Md€ en 2018, a fait place à un léger déficit en 2019, soit 0,2 Md€.

Tableau n° 12 : tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale au titre de 2019 (en Md€)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	216,6	218,1	-1,5
Accidents du travail et maladies professionnelles	14,7	13,6	1,1
Vieillesse	240,0	241,3	-1,3
Famille	51,4	49,9	1,5
Toutes branches (hors transferts entre branches) en net	509,1	509,3	-0,2
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	18,8	-1,6
Toutes branches (hors transferts entre branches), y compris fonds de solidarité vieillesse, en net	508,0	509,7	-1,7

Source : direction de la sécurité sociale

La liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2018 mentionne 35 régimes obligatoires de base de sécurité sociale, dont le détail est récapitulé en annexe. En dehors du régime général, les régimes obligatoires de base comprennent treize régimes d'assurance vieillesse, deux régimes d'assurance maladie, sept régimes d'accidents du travail-maladies professionnelles, trois régimes mixtes d'assurance vieillesse et d'assurance maladie, trois régimes mixtes d'assurance vieillesse et d'accidents du travail-maladies professionnelles ainsi que six régimes mixtes d'assurance maladie, d'assurance vieillesse et d'accidents du travail-maladies professionnelles.

Cette liste n'a pas été mise à jour à la suite de la suppression, à compter du 1^{er} janvier 2018, du régime social des indépendants (RSI) et du régime spécial d'assurance maladie du personnel du Port autonome de Bordeaux, ainsi que de l'intégration des fonds communs des accidents du travail des salariés non agricoles (FCAT) et des salariés agricoles (Fcata) aux branches respectives des accidents du travail et des maladies professionnelles du régime général et de la mutualité sociale agricole (MSA) et de la clôture du régime des chemins de fer de l'Hérault à la suite du décès de son dernier bénéficiaire (février 2017). En 2019, seuls 28 régimes de sécurité sociale⁷⁴ restaient ainsi en activité.

⁷⁴ Le régime agricole (Mutualité sociale agricole) se dédoublant en un régime agricole des salariés et un régime agricole des non-salariés.

La dégradation du solde du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale en 2019 par rapport à 2018 doit être relativisée. En effet, 0,6 Md€ de produits de remises dues par les entreprises pharmaceutiques au titre de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) de certains médicaments et *post-ATU* ont été enregistrés à tort dans les comptes de l'exercice 2020 de la branche maladie du régime général⁷⁵. Si ces remises avaient été intégrées, comme elles l'auraient dû, aux recettes de l'exercice 2019, le déficit du régime général et du FSV se serait établi à 1,3 Md€ en 2019, soit un niveau identique ou presque à celui de 2018. De ce fait, le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV se serait établi à 1,1 Md€, soit un montant réduit par rapport à 2018.

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale du 2 août 2005, la Cour exprime un « *avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche du dernier exercice clos* ».

À cette fin, la Cour s'assure du correct établissement des tableaux d'équilibre à partir des données comptables des entités entrant dans leur champ, de l'élimination de l'ensemble des produits et des charges réciproques de ces entités, de la pertinence des autres retraitements effectués au regard des principes comptables applicables et de la permanence des méthodes mises en œuvre. De manière générale, elle apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui des tableaux d'équilibre.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV par leurs auditeurs externes (Cour des comptes pour les branches et l'activité de recouvrement du régime général, commissaires aux comptes dans le cadre d'une mission d'audit légal pour la plupart des autres régimes et pour le FSV, et commissaires aux comptes agissant en tant qu'auditeurs contractuels pour certains régimes⁷⁶).

*

**

⁷⁵ Cf. Cour des comptes, *Rapport sur la certification des comptes du régime général de la sécurité sociale – Exercice 2019*, mai 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁷⁶ Sur cette question, voir C- 4 *infra*.

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre de l'exercice 2019 établis par la direction de la sécurité sociale, qui sont soumis à l'approbation du Parlement à l'article premier du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

À l'issue de ces vérifications et sur le fondement des éléments d'information qui lui ont été communiqués par la direction de la sécurité sociale, la Cour estime que les tableaux d'équilibre précités fournissent une représentation cohérente des recettes, des dépenses et du solde qui en découle. Elle formule néanmoins les cinq observations suivantes :

1. à la date de ses constats, la Cour n'a pas été rendue destinataire du projet d'annexe 4 au projet de loi de financement qui contient des informations intéressantes les tableaux d'équilibre (modalités d'établissement, détail des recettes et des dépenses, analyse des évolutions par rapport à 2018 et par rapport aux prévisions 2019) ;

2. les tableaux d'équilibre sont établis en procédant à des contractions de produits et de charges non conformes au cadre normatif fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes annuels (cf. C- 1 *infra*) ;

3. le traitement comptable des produits à recevoir des remises conventionnelles de l'autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et du *post-ATU* n'est pas conforme aux principes des droits constatés et d'indépendance des exercices, ce qui a minoré les produits de la branche maladie et détériore de 0,6 Md€ les soldes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base (cf. C-2 *infra*) ;

4. une partie de la taxe sur les salaires a été affectée par la direction de la sécurité sociale, en l'absence de disposition législative, à la compensation des exonérations de cotisations de retraite complémentaire, ce qui a amélioré le solde de la branche vieillesse de 153 M€ et dégradé d'autant celui de la branche maladie, sans incidence sur les soldes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base (cf. C-3 *infra*) ;

5. les réserves formulées par la Cour sur les comptes du régime général de sécurité sociale et les opinions émises par les commissaires aux comptes sur ceux d'autres régimes de sécurité sociale soulignent les limites qui continuent d'affecter la fiabilité des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés aux tableaux d'équilibre pour l'exercice 2019, sous l'effet, notamment, de faiblesses persistantes des dispositifs de contrôle interne et de difficultés comptables (cf. C- 4 *infra*).

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

1 - Des modalités d'élaboration des tableaux d'équilibre non conformes au cadre normatif en vigueur

Au-delà des neutralisations des produits et charges réciproques entre les entités comprises dans leur champ décrites dans l'annexe 4 au projet de loi de financement, les tableaux d'équilibre sont présentés en regroupant en recettes les produits et charges qui concernent les prélèvements sociaux affectés aux régimes de sécurité sociale et en dépenses les charges et produits qui concernent les prestations dont ils assurent le versement.

Cette présentation induit des contractions de produits et de charges, qui conduisent à intégrer aux tableaux d'équilibre :

- en réduction des produits : les pertes sur créances de cotisations, de CSG et d'impositions irrécouvrables (admissions en non-valeur, abandons de créances et remises de pénalités) ;
- selon le cas, en réduction ou en majoration des produits : l'augmentation ou la diminution des dépréciations de créances sur les cotisants et des provisions pour risques et charges relatives aux prélèvements sociaux ;
- selon le cas, en majoration ou en réduction des charges : l'augmentation ou la diminution des provisions pour rappels de prestations et des dépréciations de créances sur les prestations.

Comme la Cour l'a souligné, les contractions ainsi opérées s'écartent du cadre fixé par les dispositions de niveau organique du code de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes annuels et du principe comptable général de non-compensation des produits et des charges.

De ce fait, elles minorent les montants des produits et des charges par rapport à ceux retracés dans les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV (à hauteur de 16,0 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 14,7 Md€ pour le régime général et 0,3 Md€ pour le FSV).

Ainsi, les soldes figurant dans les tableaux d'équilibre correspondent à l'agrégation des soldes comptables des régimes, tandis que les produits et les charges diffèrent des produits et des charges arrêtés selon le référentiel comptable des organismes de sécurité sociale.

2 - L'absence, à tort, de comptabilisation d'un produit à recevoir de 0,6 Md€ au titre des remises ATU et *post*-ATU dues par les entreprises pharmaceutiques

Alors que les conditions prévues par les dispositions de l'article L. 162-16-5-1 du code de la sécurité sociale, en sa rédaction issue de l'article 44 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, étaient remplies, aucun produit à recevoir n'a été comptabilisé en 2019 au titre des remises liées à des produits de santé bénéficiant d'une autorisation temporaire d'utilisation (ATU) et *post*-ATU, en contradiction avec les règles et principes comptables en vigueur.

La disposition de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 prévoyant la possibilité de signer des avenants aux conventions conclues en 2019 entre les entreprises pharmaceutiques et le comité économique des produits de santé (CEPS) a modifié les modalités de versement des remises exigibles, comme cela a été indiqué durant le débat parlementaire⁷⁷.

En revanche, elle n'a pas remis en cause le fait générateur des produits correspondants. Suivant les dispositions de l'article L. 162-16-5-1 du code de la sécurité sociale, en leur rédaction même issue de la loi de financement pour 2020, celui-ci demeure l'inscription au remboursement et la fixation à ce titre du prix de référence, qui sont survenus, pour les remises de l'ATU et du *post*-ATU, en 2019.

⁷⁷ L'annexe 9 du PLFSS 2020 mentionnait que cette mesure visait à proposer des facilités de paiement et n'avait pas d'impact sur les produits de l'exercice 2019.

De plus, les avenants signés aux conventions conclues en 2019 portent sur le même objet que ces dernières, dont ils reprennent les caractéristiques essentielles⁷⁸. Ils n'exonèrent pas les entreprises du montant initialement dû et la décote de 3 % de ce dernier s'appuie sur les éléments de calcul et les droits acquis en 2019.

À partir des données transmises par le CEPS, l'Acoss n'a pas comptabilisé dans les comptes de l'exercice 2019 un produit à recevoir de 0,6 Md€ au titre des remises de l'ATU et du *post-ATU*, alors qu'il se rattachait à cet exercice. De ce fait, le solde de la branche maladie du régime général affectataire de ces produits (-1,5 Md€) s'en est trouvé minoré du même montant.

3 - L'affectation par la direction de la sécurité sociale, sans base juridique, d'une partie de la taxe sur les salaires à la compensation des exonérations de cotisations de retraites complémentaires

Dans le silence sur ce point de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, la fraction de 10,01 % de taxe sur les salaires affectée à l'Acoss et destinée, selon les indications données au Parlement dans le projet de loi, à compenser à l'Unédic la réduction générale des contributions d'assurance chômage, a été pour partie affectée par la direction de la sécurité sociale à la compensation des exonérations de cotisations patronales de retraite complémentaire (à hauteur de 18,7 % de son montant, soit 261 M€).

⁷⁸ Sont ainsi inchangés les montants fermes des remises portant sur les exercices antérieurs à 2019, le prix de référence et les éléments de calcul pour la remise de 2019.

Compte tenu des règles spécifiques fixées par la loi de financement pour assurer l'équilibre financier de chacune de ces deux compensations⁷⁹, la réaffectation de taxe sur les salaires à laquelle il a ainsi été procédé a réduit la charge de la branche vieillesse, au titre de la compensation des cotisations de retraites complémentaires, et a majoré celles des branches maladie et vieillesse, au titre de la compensation des contributions chômage.

In fine, ces mouvements ont amélioré le solde de la branche vieillesse de 153 M€ et dégradé d'autant celui de la branche maladie, sans incidence cependant sur les soldes du régime général et de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

4 - La fiabilité des données comptables intégrées aux tableaux d'équilibre

À l'exception de régimes de petite taille auxquels s'attachent des enjeux financiers très limités, les comptes de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité mentionnés dans la liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2018 ainsi que ceux du FSV ont fait l'objet, selon les cas :

- d'une certification par la Cour (régime général de sécurité sociale, État, Assemblée nationale⁸⁰) ;
- d'une certification par un ou plusieurs commissaires aux comptes (15 régimes et le FSV) ;
- contrairement aux dispositions législatives qui prévoient une certification et, donc, un audit légal, d'un audit contractuel effectué par les commissaires aux comptes de l'organisme auquel la gestion de ces régimes a été déléguée⁸¹.

⁷⁹ La LFSS 2019 a prévu que la branche vieillesse assume l'équilibre financier de la compensation des exonérations de cotisations de retraite complémentaire et que l'écriture de produit ou de charge nécessaire à l'équilibrage de la compensation des exonérations de contributions d'assurance-chômage soit répartie entre les branches maladie et vieillesse selon une clé fixée par un arrêté.

⁸⁰ Contrairement à celui de l'Assemblée nationale, le régime de retraite du Sénat n'est pas intégré au tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale.

⁸¹ Régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations, à l'exception de la CNRACL, ainsi que le régime de retraite de la Banque de France.

Tableau n° 13 : synthèse des opinions exprimées par les auditeurs externes sur les états financiers de l'exercice 2019 des régimes obligatoires de base et du FSV⁸²

	Branches/ organismes nationaux du régime général	Autres régimes	En % des charges brutes 2019
Certification sans réserve(s)	-	19 régimes	8,9 %
Absence de réserve (régimes sans personnalité morale distincte)	-	Régime des pensions des agents de l'État ; régime de retraite de l'Assemblée nationale	9,2 %
Certification avec réserve(s)	Les quatre branches (maladie, AT-MP, vieillesse et famille) et l'activité de recouvrement du régime général.	Régimes des salariés et des non-salariés agricoles ; caisse de retraites du personnel de la RATP ; fonds de solidarité vieillesse	81,8 %
Régimes dont l'opinion des commissaires aux comptes reste en attente ou comportant des enjeux réduits	-	Trois régimes de retraite (ex-Seita, Port autonome de Strasbourg, ministres des cultes d'Alsace-Moselle)	Non significatif

Source : Cour des comptes

⁸² Par rapport aux 35 régimes mentionnés dans la liste annexée au projet de loi de financement pour 2018, figurent ici 28 régimes, du fait du regroupement en un seul régime – le régime agricole – des régimes agricoles des salariés et des non-salariés ; de l'intégration au régime général, à compter du 1^{er} janvier 2018, du régime social des indépendants, du régime spécial d'assurance maladie du personnel du Port autonome de Bordeaux et du fonds commun des accidents du travail (FCAT) ; de l'intégration au régime agricole du fonds commun des accidents du travail agricole (Fcata) ; de la clôture du régime des chemins de fer de l'Hérault ; du regroupement des rentes d'accidents du travail de la mairie de Paris et du département de Paris à compter du 1^{er} janvier 2019, à la suite de la substitution de la Ville de Paris à la commune et au département de Paris dans l'ensemble de leurs droits et obligations.

*a) Les positions exprimées par la Cour sur les comptes des branches
et de l'activité de recouvrement du régime général*

Pour la septième année consécutive, la Cour a certifié les comptes de toutes les entités du régime général de sécurité sociale, tout en formulant 28 réserves⁸³.

La levée de 23 points d'audit confirme la poursuite de progrès en matière de contrôle interne dans l'ensemble des branches, mais aussi les difficultés rencontrées pour franchir un nouveau palier dans la maîtrise des risques de portée financière auxquels sont exposées leurs activités.

L'Acoss a poursuivi en 2019 le chantier de rénovation du système d'information des Urssaf et la mise en place d'un plan de contrôle unique des services de l'ordonnateur et de la direction comptable et financière. Pour autant, les dispositifs de contrôle interne présentent des faiblesses persistantes et des incertitudes et désaccords affectent les enregistrements comptables. Une réserve nouvelle vise, ainsi, l'enregistrement dans les comptes de l'exercice 2020, alors qu'ils auraient dû l'être dans ceux de l'exercice 2019, de 0,6 Md€ de produits à recevoir au titre d'une partie des remises dues par les entreprises pharmaceutiques (voir *supra*), ce qui a dégradé d'autant le déficit de la branche maladie (arrêté à 1,5 Md€).

Dans les branches maladie et AT-MP, les dispositifs de contrôle interne conservent, malgré les adaptations qui leur ont été apportées en 2019, des faiblesses de nature à limiter la fiabilité des enregistrements comptables. Ainsi, les frais de santé facturés directement à l'assurance maladie et pris en charge par cette dernière ont été affectés par des erreurs de portée financière, pour l'essentiel à son détriment, atteignant au moins 1 Md€. En outre, une indemnité journalière sur dix nouvellement mise en paiement était erronée et le montant total des erreurs a atteint 0,4 M€ ; la plupart des erreurs ont correspondu à des trop-versés au détriment de l'assurance maladie.

⁸³ Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2019*, mai 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Dans un contexte marqué, pour la branche famille, par une forte hausse du nombre de foyers allocataires de la prime d'activité (+ 1,4 million en 2019) à la suite des mesures d'urgence économique et sociale de fin 2018, les erreurs qui affectent les prestations versées ont continué à s'accroître. Ainsi, les indus et rappels non détectés au bout de neuf mois par les dispositifs de contrôle interne ont atteint 5,7 Md€. Ils équivalent à un cinquième des montants versés pour la prime d'activité, et à un sixième des montants pour le RSA.

Dans la branche vieillesse, les erreurs en faveur ou au détriment des assurés qui affectent les prestations de retraite nouvellement attribuées ont continué à augmenter. Plus d'une pension sur sept nouvellement attribuée en 2019 a ainsi comporté au moins une erreur avec incidence financière, cette proportion atteignant une pension sur cinq dans plusieurs caisses. Ces erreurs auront une portée de 1,1 Md€ sur toute la durée de versement des pensions.

b) Les opinions exprimées par les commissaires aux comptes sur les comptes des autres régimes et du FSV

Les états financiers du FSV ont été certifiés par son commissaire aux comptes avec une réserve motivée par l'absence de dispositif de financement externe des dettes du fonds à l'égard de la branche vieillesse du régime général (soit 9,9 Md€ fin 2019). Ces dettes correspondent aux déficits 2016 à 2019 du fonds qui n'étaient pas repris par la Cades à la clôture des comptes de l'exercice 2019.

Les commissaires aux comptes du régime agricole ont reconduit une réserve pour limitation aux travaux d'audit au titre des flux notifiés par la branche maladie et par l'activité de recouvrement du régime général, ainsi que par l'État, motivée par les réserves formulées par la Cour sur les états financiers de ces entités.

L'absence de contrôles sur les assiettes déclarées par la RATP, qui permettraient de s'assurer de l'exhaustivité des cotisations dues, a conduit les commissaires aux comptes de la CRPRATP à reconduire leur réserve sur les états financiers de cet organisme.

Les comptes des autres régimes ont été certifiés sans réserve. Les opinions des auditeurs externes des régimes comportant des enjeux réduits (cf. tableau n° 13 *supra*) n'ont pas toutes été transmises à la Cour.

II - Avis de la Cour sur la cohérence du tableau patrimonial au 31 décembre 2019

En application de l'article LO. 111-3 (I- A. 3°) du code de la sécurité sociale, est soumis à l'approbation du Parlement un rapport figurant à l'annexe A du projet de loi de financement de la sécurité sociale retraçant la situation patrimoniale, au 31 décembre du dernier exercice clos, des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement (fonds de solidarité vieillesse – FSV –), à l'amortissement de leur dette (caisse d'amortissement de la dette sociale – Cades –) ou à la mise en réserve de recettes à leur profit (fonds de réserve pour les retraites – FRR –) et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents et la couverture des déficits constatés relatifs au dernier exercice clos.

Selon l'article LO. 111-4 (II-) du code de la sécurité sociale, ce rapport présente un tableau, établi au 31 décembre du dernier exercice clos, retraçant la situation patrimoniale des entités précitées.

Élaboré par la direction de la sécurité sociale, ce tableau patrimonial a pour objet d'assurer l'information du Parlement sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale et de ses principales composantes. À cette fin, il consolide l'ensemble des bilans des régimes et organismes compris dans son périmètre, après neutralisation des actifs et passifs réciproques de ces entités.

Les règles retenues pour son élaboration et l'objet de ses rubriques sont détaillés à l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale, où sont, par ailleurs, justifiés les besoins de trésorerie des régimes et organismes habilités à recourir à l'emprunt.

Le périmètre du tableau patrimonial est moins étendu que celui de la loi de financement de la sécurité sociale : certains régimes en sont écartés, soit en l'absence de bilan, soit parce que le montant total de leur bilan est inférieur à 30 M€ et qu'ils ne sont, par ailleurs, pas autorisés à recourir à l'emprunt par la loi de financement de l'année.

A - Le tableau patrimonial au 31 décembre 2019

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2019 présenté ci-après figure à l'annexe A visée à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 soumis à l'approbation du Parlement.

Tableau n° 14 : tableau patrimonial au 31 décembre 2019

ACTIF (en Md€)	2019	2018	Variation	PASSIF (en Md€)	2019	2018	Variation
IMMOBILISATIONS	7,4	7,3	0,1	CAPITAUX PROPRES	-61,4	-77,0	15,6
Immobilisations non financières	5,2	5,0	0,2	Dotations	20,7	22,3	-1,6
Régime général	4,3	4,2	0,1	Régime général	0,2	0,2	0,0
Autres régimes	0,9	0,8	0,1	Autres régimes	7,0	6,4	0,5
FSV	0,0	0,0	0,0	FSV	0,0	0,0	0,0
CADES	0,0	0,0	0,0	CADES	0,2	0,2	0,0
FRR	0,0	0,0	0,0	FRR	13,4	15,5	-2,1
Prêts, dépôts de garantie et autres	1,4	1,4	-0,1	Réserves	22,2	21,6	0,6
Régime général	1,1	1,1	0,0	Régime général	3,8	3,8	0,0
Autres régimes	0,3	0,3	0,0	Autres régimes	7,3	7,7	-0,4
FSV	0,0	0,0	0,0	FSV	0,0	0,0	0,0
CADES	0,0	0,0	0,0	CADES	0,0	0,0	0,0
FRR	0,0	0,0	0,0	FRR	11,1	10,1	0,9
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale (Ugecam, UIOSS)	0,9	0,9	0,0	Report à nouveau	-122,6	-136,9	14,3
Régime général	0,9	0,9	0,0	Régime général	-4,6	-5,0	0,5
Autres régimes	0,0	0,0	0,0	Autres régimes	-4,1	-4,3	0,1
FSV	0,0	0,0	0,0	FSV	-8,4	-6,6	-1,8
CADES	0,0	0,0	0,0	CADES	-105,5	-121,0	15,4
FRR	0,0	0,0	0,0	FRR	0,0	0,0	0,0
				Résultat de l'exercice	15,4	14,9	0,4
				Régime général	-0,3	0,5	-0,8
				Autres régimes	0,1	-0,2	0,4
				FSV	-1,6	-1,8	0,2
				CADES	16,3	15,4	0,8
				FRR	0,8	0,9	-0,1
				Autres	2,9	1,1	1,8
				Régime général	0,0	0,0	0,0
				Autres régimes	0,0	0,0	0,0
				FSV	0,0	0,0	0,0
				CADES	0,0	0,0	0,0
				FRR	2,9	1,1	1,8
				PROVISIONS POUR RISQUES ET CHARGES	17,2	17,5	-0,3
				Régime général	14,8	15,4	-0,5
				Autres régimes	2,0	2,0	0,1
				FSV	0,1	0,1	0,0
				CADES	0,1	0,1	0,0
				FRR	0,0	0,0	0,0
				Autres attributaires (AOT, CNSA...)*	0,1	0,0	0,1
ACTIF FINANCIER	57,9	55,8	2,1	PASSIF FINANCIER	132,5	142,6	-10,1
Valeurs mobilières et titres de placement	45,1	43,4	1,8	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, ECP)	118,6	131,1	-12,5
Régime général	0,0	0,0	0,0	Régime général (échéance < 1 an)	26,5	23,1	3,4
Autres régimes	12,9	11,5	1,4	CADES (échéance < 1 an)	21,4	20,3	1,1
FSV	0,0	0,0	0,0	CADES (échéance > 1 an)	70,7	87,7	-17,0
CADES	0,0	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédit	6,4	6,1	0,3
FRR	32,3	31,8	0,4	Régime général (y compris prêts CDC)	5,1	4,8	0,4
Encours bancaire	12,1	12,0	0,1	Autres régimes (y compris prêts CDC)	0,3	0,3	0,0
Régime général	1,5	2,2	-0,7	FSV	0,0	0,0	0,0
Autres régimes	6,4	6,8	-0,4	CADES	1,0	1,0	0,0
FSV	0,0	0,1	0,0	FRR	0,0	0,0	0,0
CADES	3,1	2,3	0,8	Dépôts	0,4	0,4	0,0
FRR	1,1	0,7	0,4	ACOSS	0,4	0,4	0,0
Créances nettes au titre des instruments financiers	0,6	0,5	0,2	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,2	0,0	0,2
CADES	0,3	0,4	0,0	ACOSS	0,2	0,0	0,2
FRR	0,3	0,1	0,2	CADES	0,0	0,0	0,0
				FRR	0,0	0,0	0,0
				Autres	6,8	5,0	1,8
				Régime général	0,0	0,0	0,0
				Autres régimes	5,7	4,8	1,0
				CADES	1,1	0,3	0,8
ACTIF CIRCULANT	83,4	77,3	6,1	PASSIF CIRCULANT	60,4	67,4	3,0
Créances de prestations	9,2	9,1	0,2	Dettes à l'égard des bénéficiaires (yc CAP)	30,5	29,8	0,6
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	8,5	8,5	0,0	Dettes à l'égard des cotisants (yc CAP)	2,1	2,4	-0,3
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et impôts de sécurité sociale	47,8	43,2	4,6				
Créances sur l'Etat, autres entités publiques et organismes de sécurité sociale	10,9	10,7	0,2	Dettes à l'égard de l'Etat, autres entités publiques et organismes de sécu. (yc CAP)	11,4	11,0	0,4
Produits à recevoir de l'Etat	0,6	0,7	0,0				
Autres actifs (débiteurs divers, comptes d'attente et de régul.)	6,3	5,2	1,0	Autres passifs (crédeurs divers, comptes d'attente et de régul.) (yc CAP)	16,5	14,2	2,3
TOTAL DE L'ACTIF	148,7	140,5	8,2	TOTAL DU PASSIF	148,7	140,5	8,2

Source : direction de la sécurité sociale

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2019 traduit la poursuite de l'amélioration de la situation patrimoniale de la sécurité sociale, dans le prolongement des précédents exercices.

Par analogie avec la présentation du compte général de l'État, le montant présenté en capitaux propres (-61,4 Md€ au 31 décembre 2019) pourrait être assimilé à la situation nette consolidée des entités entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

En 2019, les capitaux propres se sont améliorés de 15,6 Md€ (après 11,6 Md€ en 2018 et 12,8 Md€ en 2017) :

- le résultat net d'ensemble est positif, en 2019, à hauteur de 15,4 Md€, soit une amélioration de 0,4 Md€ par rapport à 2018. Il traduit les soldes excédentaires de la Cades et du FRR, soit respectivement 16,3 Md€ et 0,8 Md€ (contre 15,4 Md€ et 0,9 Md€ en 2018)⁸⁴. En revanche, le FSV a enregistré un solde négatif (-1,6 Md€ en 2019 contre -1,8 Md€ en 2018), de même que le régime général (-0,3 Md€ contre +0,5 Md€ en 2018), tandis que celui des autres régimes a été légèrement positif (+0,1 Md€ en 2019 contre -0,2 Md€ en 2018) ;
- le report à nouveau (-122,6 Md€ au 31 décembre 2019, dont -105,5 Md€ au titre de la Cades) reflète les soldes déficitaires des branches du régime général et du FSV au titre des années antérieures, pour une grande part transférés à la Cades. Compte tenu de l'affectation des soldes 2018 positifs de la Cades (15,4 Md€) et du FRR (0,9 Md€), le report à nouveau apporte une contribution positive à la variation des capitaux propres (à hauteur de 14,3 Md€). Sous l'effet de l'affectation des soldes 2018, le report à nouveau du régime général s'améliore de 0,5 Md€, tandis que ceux du FSV et des autres régimes se dégradent respectivement de 1,8 Md€ et de 0,2 Md€.

⁸⁴ Ces derniers n'ont toutefois pas pour objet de compenser les résultats déficitaires des régimes et du FSV relatifs au même exercice. La Cades a pour mission d'amortir la dette sociale qui lui a été transférée. Son résultat mesure donc sa capacité à réduire son endettement propre. Créé pour concourir au financement à long terme des régimes de retraite de base, le FRR verse annuellement 2,1 Md€ à la Cades entre 2011 à 2024 en application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. La loi du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie prévoit, au-delà de 2024, un versement annuel de 1,45 Md€ du FRR à la Cades, sans limitation de durée et donc implicitement jusqu'à l'extinction du fonds.

L'endettement financier net de la sécurité sociale, qui correspond à la différence entre le passif⁸⁵ et l'actif financiers⁸⁶, atteint 74,6 Md€ au 31 décembre 2019. Pour la quatrième année consécutive, il se réduit (de 12,1 Md€ par rapport à fin 2018). Cette réduction recouvre :

- une augmentation de l'endettement financier net du régime général (+4,7 Md€), qui s'établit à 30,8 Md€ au 31 décembre 2019, dont 25,6 Md€ portés par l'Acoss⁸⁷ ;
- une nouvelle baisse de l'endettement financier net de la Cades (-15,8 Md€), qui s'établit à 90,8 Md€ au 31 décembre 2019. Ses passifs financiers ont baissé de 15,1 Md€, du fait de la forte diminution des emprunts obligataires (-16 Md€), atténuée par la progression des dépôts de garantie reçus (+0,8 Md€). Ces évolutions traduisent l'exercice par la Cades de sa mission d'amortissement de la dette sociale qui lui a été transférée.

B - Avis de la Cour

Conformément aux dispositions de la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, la Cour exprime un avis sur la cohérence du tableau patrimonial du dernier exercice clos.

À cette fin, la Cour s'assure du correct établissement du tableau patrimonial à partir des données comptables des entités entrant dans son champ, de l'élimination de l'ensemble des actifs et des passifs réciproques de ces entités⁸⁸, de la pertinence des autres retraitements des données comptables effectués au regard des principes comptables et de la permanence des méthodes mises en œuvre. De manière générale, elle apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui du tableau patrimonial.

⁸⁵ Pour l'essentiel, l'endettement social est porté par la Cades et par l'Acoss.

⁸⁶ Les actifs financiers sont principalement détenus par le FRR (33,4 Md€), la Cades (3,4 Md€), le régime de retraites de la Banque de France (12,7 Md€), la MSA (2,2 Md€) et l'Acoss (1,5 Md€).

⁸⁷ L'endettement financier net de l'Acoss au 31 décembre 2019 correspond au montant de ses dettes financières (27,9 Md€), déduction faite du solde de ses disponibilités au bilan (1,4 Md€). Pour l'essentiel, les dettes financières comprennent des titres émis sur les marchés monétaires de Paris et de Londres (26,6 Md€, contre 23,1 Md€ fin 2018).

⁸⁸ La détermination et le rapprochement des actifs et passifs réciproques sont justifiés par des accords de soldes, validés par les agents comptables, ou directement à partir des balances comptables auditées. Deux accords de soldes n'étaient pas disponibles sous leur forme définitive à la date du présent avis. Les montants pour lesquels la réciprocité n'a pu être observée au 31 décembre 2019 sont non significatifs.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale, du FSV, de la Cades et du FRR par leurs auditeurs externes (la Cour, s'agissant des branches et de l'activité de recouvrement du régime général, et les commissaires aux comptes respectifs des autres régimes, du FSV, de la Cades et du FRR).

Enfin, les éléments communiqués à la Cour par les commissaires aux comptes de la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSSTI)⁸⁹ fournissent une assurance raisonnable quant à la correcte ventilation des actifs et passifs de la CNDSSSTI entre les branches du régime général de sécurité sociale, intégrées au tableau patrimonial, et les régimes (retraites complémentaires et invalidité-décès) qui ne relèvent pas de ce dernier.

*

**

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur le projet de tableau patrimonial au 31 décembre 2019 établi par la direction de la sécurité sociale, qui figurera à l'annexe A soumise à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, ainsi que sur les éléments d'information qui sont intégrés aux annexes A et 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette même année.

À l'issue de ces vérifications, la Cour estime que le tableau patrimonial qui est soumis à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 fournit une représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2019.

⁸⁹ À la suite de la suppression de l'ex-régime social des indépendants au 1^{er} janvier 2018, la CNDSSSTI gère la protection sociale de base des travailleurs indépendants non agricoles pour le compte des branches maladie et vieillesse du régime général de sécurité sociale jusqu'au 31 décembre 2019. À compter du 1^{er} janvier 2020, cette protection est assurée directement par les branches précitées du régime général, la CNDSSSTI étant dissoute.

Elle formule néanmoins l'observation suivante :

- les réserves formulées par la Cour dans le rapport de certification des comptes de 2019 du régime général de sécurité sociale et les opinions émises par les commissaires aux comptes de certains des autres régimes soulignent les limites qui continuent d'affecter la fiabilité des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés au tableau patrimonial, sous l'effet, notamment des faiblesses des dispositifs de contrôle interne et de la fiabilité insuffisante des données notifiées par certaines entités tierces (cf. C- *infra*).

Par ailleurs, la Cour appelle l'attention sur les cinq éléments suivants, nécessaires à la compréhension des informations procurées par le tableau patrimonial au regard de celles portées dans les états financiers de plusieurs entités majeures de son périmètre :

1. les dettes comptabilisées par le FRR à l'égard de la Cades (10,5 Md€ au 31 décembre 2019)⁹⁰ ont été réintégrées à ses capitaux propres, en diminution de « dotations » du fonds⁹¹, compte tenu de l'absence de comptabilisation par la Cades de créances réciproques sur le FRR⁹². Ce reclassement n'a pas d'incidence sur le montant total des capitaux propres retracés par le tableau patrimonial, mais uniquement sur leur ventilation entre la Cades et le FRR ;
2. en application de la réglementation comptable⁹³, le FRR comptabilise ses instruments financiers à une valeur de marché (32,3 Md€ au 31 décembre 2019) et, au passif de son bilan, un écart positif d'estimation par rapport au coût d'acquisition de ces mêmes actifs (2,9 Md€) ;

⁹⁰ En vue de financer une partie des reprises de déficits des branches famille, maladie et vieillesse du régime général et du FSV, la LFSS 2011 a prévu le versement par le FRR à la Cades de 2,1 Md€ par an entre 2011 et 2024, soit 29,4 Md€ au total.

⁹¹ Par analogie avec le traitement comptable des versements du FRR aux régimes de retraite alors prévu à partir de 2020 (avis n° 2008-10 du conseil national de la comptabilité – CNC –), les versements du FRR à la Cades sont opérés en premier lieu sur les réserves du fonds et, quand celles-ci sont épuisées, sur ses dotations. De ce fait, dans le tableau patrimonial, le montant restant dû à la Cades a été reclassé dans le poste « dotations » du FRR.

⁹² Dans l'annexe à ses comptes, la Cades mentionne ces ressources en tant qu'engagements reçus du FRR (hors bilan).

⁹³ Avis n° 2003-07 du conseil national de la comptabilité (CNC), modifié par l'avis n° 2008-10 du 5 juin 2008.

3. dans le cadre de l'adossement, en 2005, du financement du régime de retraite des industries électriques et gazières (IEG) à la branche vieillesse du régime général, les employeurs des IEG ont versé une soulte de 3,1 Md€ à la Cnav, qui l'a elle-même reversée au FRR, chargé d'en assurer la gestion jusqu'en 2020. Conformément à la réglementation comptable (cf. *supra*), le FRR réévalue à chaque clôture d'exercice les actifs financiers qu'il gère pour le compte de la Cnav (5,4 Md€ au 31 décembre 2019), tandis que la Cnav comptabilise à sa valeur nominale la soulte dont la gestion financière a été confiée au FRR (soit 3,1 Md€ au 31 décembre 2019). Dans le tableau patrimonial, l'écart entre les montants comptabilisés respectivement par la Cnav et par le FRR (soit 2,4 Md€) est reclassé en produit constaté d'avance, conformément au traitement de cette opération défini par le Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale⁹⁴ ;
4. une dette de 5,7 Md€ a été comptabilisée en contrepartie du transfert à la caisse de réserve des employés de la Banque de France, décidé par le conseil général de la Banque de France, des actifs représentatifs de la réserve spéciale pour les retraites instituée par l'établissement en 2007. Les actifs ainsi transférés à compter du 1^{er} janvier 2018 ont compris 3,2 Md€ de titres de placement et 0,9 Md€ de trésorerie adossée à la réserve spéciale, auxquels se sont ajoutées deux dotations complémentaires en trésorerie, provenant de l'affectation à la réserve spéciale d'une partie du bénéfice de la Banque de France, de 0,7 Md€ et de 1,0 Md€ respectivement, au titre de 2017 et de 2018. Ce passif initialement comptabilisé en « dettes auprès des établissements de crédit » a été reclassé, dans le tableau patrimonial, en « autres dettes », compte tenu de la nature de l'opération et afin d'améliorer la qualité de l'information financière ;

⁹⁴ Dont les missions ont, depuis lors, été confiées au conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

5. comme les années précédentes, les titres de participation, inscrits initialement en immobilisations par les entités détentrices, sont reclassés en valeurs mobilières et titres de placement, pour un montant de 3,5 Md€⁹⁵ (3,2 Md€ en 2018). Si ces actifs ne répondent pas strictement à la définition comptable des valeurs mobilières de placement⁹⁶, ce reclassement permet de présenter l'ensemble des actifs financiers à une même rubrique (« Actif financier »).

C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

Les données comptables intégrées au tableau patrimonial présentent une fiabilité inégale.

S'agissant des entités qui sont comprises dans le champ du tableau patrimonial, mais non dans celui des tableaux d'équilibre, la Cour note que les états financiers du FRR au 31 décembre 2019 ont été certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes, de même que ceux de la Cades⁹⁷.

Pour ce qui concerne les régimes et le fonds de solidarité vieillesse compris dans les champs respectifs des tableaux d'équilibre et du tableau patrimonial, il est renvoyé aux développements précédents sur les tableaux d'équilibre (cf. I- C- 3- *supra*).

⁹⁵ Ces titres, essentiellement détenus par les régimes autres que le régime général, sont principalement portés par la CNAVPL (1,3 Md€), la MSA (1,1 Md€), la CNBF (0,5 Md€) et la Banque de France (0,4 Md€).

⁹⁶ Le plan comptable général (PCG) définit les valeurs de placement comme étant des titres acquis en vue de réaliser un gain à brève échéance (PCG 82, p. I.44), tandis que les titres de participation sont détenus de façon durable et permettent d'exercer une influence sur la société émettrice des titres ou d'en assurer le contrôle (PCG 82, p. I.42).

⁹⁷ Dans son rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques de l'exercice 2013 (Cour des comptes, *La qualité des comptes des administrations publiques*, la Documentation française, octobre 2014, p. 25, disponible sur www.ccomptes.fr), la Cour a estimé qu'au regard des enjeux financiers liés à ses activités, les états financiers de la Cades devraient faire l'objet d'une certification obligatoire en application de dispositions légales à instaurer.

Comme le précisent les opinions de certification avec réserves exprimées par la Cour sur les comptes du régime général et celles formulées par les commissaires aux comptes sur les états financiers d'autres régimes (CCMSA, CRPRATP), la fiabilité des données comptables intégrées au tableau patrimonial est affectée, notamment, par des insuffisances des dispositifs de contrôle interne et des difficultés comptables ayant trait à la fiabilité insuffisante des données relatives aux produits notifiées par certaines entités tierces (Acosse et État).

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Au regard des projets communiqués à la Cour, les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial qui sont soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021 fournissent une représentation cohérente du résultat et de la situation patrimoniale des entités comprises dans leurs périmètres respectifs au titre de l'exercice 2019.

Pendant, une partie des produits et des charges retracés dans le cadre des tableaux d'équilibre soumis à l'approbation du Parlement restent issus de contractions de produits et de charges non conformes au cadre normatif applicable aux comptes des organismes de sécurité sociale.

La Cour formule, ainsi, la recommandation suivante :

- 1. Mettre fin aux contractions de produits et de charges dans les tableaux d'équilibre, non conformes au cadre normatif fixé par la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale pour l'établissement des comptes des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ministère chargé des affaires sociales, ministère chargé des comptes publics) (recommandation réitérée).*

**

Comme les années précédentes, les faiblesses constatées dans les dispositifs de contrôle interne et les difficultés d'ordre comptable, relevées par la Cour dans les branches et l'activité du recouvrement du régime général et par les commissaires aux comptes pour certains des autres régimes entrant dans le champ des tableaux d'équilibre et du tableau patrimonial, continuent d'affecter la fiabilité des données comptables intégrées à ces documents.

Annexe - liste des régimes (hors régime général) intégrés au tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, présentés par branche⁹⁸

	Risque Maladie	Risque Vieillesse	Risque AT-MP
<i>Régimes de salariés</i>			
Régime agricole des salariés (MSA)	X	X	X
<i>Régimes des non-salariés</i>			
Régime des exploitants agricoles (MSA)	X	X	X
Caisse autonome d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL)		X	
Caisse nationale des barreaux français (CNBF)		X	
<i>Régimes spéciaux</i>			
Régime de retraite des fonctionnaires civils et militaires (SRE)		X	X
Caisse nationale militaire de sécurité sociale (CNMSS)	X		
Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la société nationale des chemins de fers français (CPRP SNCF)	X	X	
Caisse de retraite du personnel de la régie autonome des transports parisiens (CRPRATP)	X	X	X
Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG)		X	X
Établissement national des invalides de la marine (ENIM)	X	X	X
Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines (CANSSM)	X	X	X
Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN)	X	X	X
Caisse d'assurance vieillesse invalidité et maladie des cultes (Cavimac)	X	X	
Banque de France		X	X
Régime de retraite de l'Assemblée nationale (personnel et anciens députés)		X	
Régime de retraite de l'Opéra national de Paris (CROP)		X	

⁹⁸ À la suite des évolutions intervenues au 1^{er} janvier 2019.

	Risque Maladie	Risque Vieillesse	Risque AT/MP
Régime de retraite de la Comédie française (CRCF)		X	
Régime d'assurance vieillesse du personnel du Port autonome de Strasbourg		X	
Ex-SEITA		X	
<i>Régimes gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations en 2019</i>			
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)		X	
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)		X	
Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (Ratochem)			X
Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Saspa)		X	
Fonds de l'allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (Fatiac)			X
Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels (Risp)			X
Rentes accidents du travail (Ville de Paris)			X
Rentes accidents du travail (Assistance publique des hôpitaux de Paris)			X
Régime des cultes d'Alsace-Moselle		X	

Source : Cour des comptes, à partir de la liste des régimes annexée au PLFSS 2019 et après prise en compte des évolutions intervenues en 2019