

# **Chapitre I**

**La situation financière de la sécurité sociale :**

**une amélioration temporaire,**

**une dégradation prévisible**

---

## PRÉSENTATION

---

*Très proches de l'équilibre en 2018 et en 2019, les soldes de la sécurité sociale ont été profondément dégradés par la crise sanitaire en 2020 et en 2021. Le reflux de l'épidémie, le rebond de l'économie et la reprise de l'emploi à partir de 2021 ont ensuite restauré les recettes et favorisé un redressement progressif.*

*Toutefois, les dépenses ont, en parallèle, fortement augmenté. Cette hausse résulte de la prolongation de la crise sanitaire en 2021 et au début de 2022 et du déploiement depuis 2020 d'un programme pluriannuel de revalorisations salariales et d'investissement structurel en faveur de l'hôpital et des établissements médico-sociaux. De surcroît, à compter de 2022, la reprise de l'inflation a conduit les pouvoirs publics à revaloriser par anticipation, dès le 1<sup>er</sup> juillet 2022, les pensions de retraites et d'invalidité, les rentes AT-MP et les prestations familiales servies par la sécurité sociale.*

*Le déficit de 2022, qui s'élève à 19,6 Md€, présente en conséquence une amélioration modeste au regard de l'ampleur de la reprise économique (taux de croissance de 2,6 %, augmentation de la masse salariale de 8,7 % avec la reprise de l'inflation et la baisse du chômage).*

*En 2023, une forte réduction du déficit est attendue. Il atteindrait 8,2 Md€ selon la prévision la plus récente de la loi de financement rectificative du 14 avril 2023. Ce solde permettrait de rendre excédentaire la situation nette de trésorerie de la sécurité sociale et d'assurer un début de réduction de la dette sociale. Cette évolution ne devrait toutefois être que transitoire.*

*À partir de 2024, une nouvelle dégradation de la situation financière de la sécurité sociale est attendue du fait du déficit croissant de la branche vieillesse et de la progression des dépenses d'assurance maladie, malgré la réforme des retraites récemment adoptée.*

*Le présent chapitre analyse le redressement limité des finances sociales en 2022 (I) et sa poursuite attendue en 2023 dans un contexte où, malgré la réforme des retraites, les conditions de retour à l'équilibre à moyen terme ne sont pas réunies et où les modalités de financement futures de la dette restent à prévoir (II).*

---

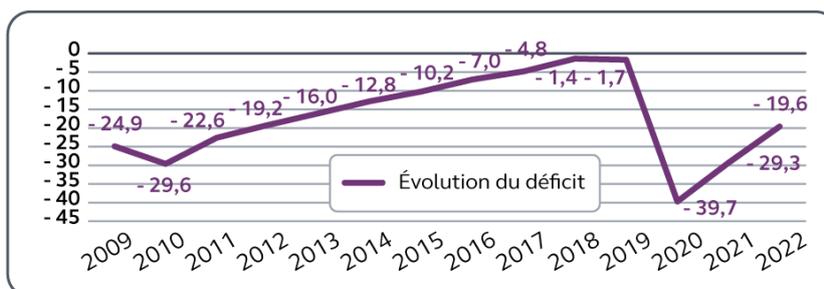
## I - Malgré le dynamisme des recettes en 2022, une trajectoire de retour à l'équilibre freinée par la hausse des dépenses

Le déficit de la sécurité sociale en 2022 est proche des prévisions de la loi de financement initiale (A). Ce résultat masque plusieurs bouleversements survenus après les prévisions : une forte amélioration des recettes occasionnée par la croissance de la masse salariale (B), qui compense une hausse importante des dépenses, en particulier pour faire face à la continuation de la crise sanitaire et à l'inflation (C).

### A - Un déficit légèrement moins important que prévu initialement

Le déficit des régimes obligatoires de base<sup>7</sup> de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a atteint 19,6 Md€ en 2022, soit 0,7 % du PIB.

**Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2009-2022, en Md€)**



Note : La LFSS pour 2022 a été adoptée avec un déficit 2020 s'élevant à 39,7 Md€. En tenant compte de la rectification du déficit 2021 votée par le Parlement en LFSS pour 2023, minoré de 5 Md€ produits rattachables à 2020, le solde correspondant pour 2020 s'établirait à -34,7 Md€.  
Source : Cour des comptes d'après les comptes 2022 des régimes de sécurité sociale et les tableaux d'équilibre approuvés par les LFSS pour les années antérieures

<sup>7</sup> En application de la réforme organique des lois de financement de la sécurité sociale du 14 mars 2022, la loi d'approbation des comptes (LACSS) soumet à l'approbation du Parlement des tableaux d'équilibre relatifs à l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et au FSV du dernier exercice clos, mais plus de tableau d'équilibre propre au seul régime général (RG). Le déficit du RG et du FSV s'élève pour 2022 à 18,8 Md€.

Le solde est en amélioration de 1,8 Md€ par rapport à la prévision initiale de la LFSS pour 2022 (- 21,4 Md€), mais en légère détérioration par rapport aux dernières prévisions figurant en loi de financement rectificative pour 2023 (- 18,9 Md€), en raison d'un dernier trimestre 2022 moins favorable qu'anticipé.

Par rapport à 2021, le solde est en amélioration de 9,7 Md€ si l'on tient compte de la rectification des tableaux d'équilibre de 2021 opérée par le Parlement lors du vote de la LFSS pour 2023 (*voir encadré*) et de 4,7 Md€ par rapport aux comptes publiés sans cette rectification.

### **La rectification par le Parlement des tableaux d'équilibre de 2021 de la sécurité sociale, après le rapport de certification de la Cour**

Dans le rapport de certification des comptes de 2021 du régime général, la Cour avait souligné l'anomalie que constituait la comptabilisation au titre de 2021 de produits perçus auprès des travailleurs indépendants et rattachables à l'exercice 2020. Cette comptabilisation conduisait à majorer de 5 Md€ le résultat de 2021 et à minorer d'autant le résultat de 2020<sup>8</sup>.

S'appuyant sur l'opinion de la Cour, le Parlement a adopté un amendement rectifiant les recettes et le solde (respectivement à 538 Md€ et à - 29,3 Md€, au lieu de 543 Md€ et de - 24,3 Md€) des tableaux d'équilibre de 2021 de l'ensemble des régimes obligatoires de base, ainsi que du régime général, à l'occasion de leur approbation en loi de financement de la sécurité sociale pour 2023.

À défaut d'avoir pu disposer de comptes 2021 *pro forma* produits par les organismes de sécurité sociale, qui auraient permis la comparaison entre les exercices 2022 et 2021, la Cour a analysé l'exécution 2022 au regard des données des tableaux d'équilibres de 2021 tel que rectifié par le Parlement à l'article 1 de la LFSS pour 2023<sup>9</sup>.

Comme le détaille le tableau suivant, la branche maladie porte, à elle seule, un déficit (21 Md€) supérieur à celui de l'ensemble de la sécurité sociale, en aggravation de 1,9 Md€ par rapport à la prévision initiale.

<sup>8</sup> Afin d'alléger la trésorerie des travailleurs indépendants lors de la crise sanitaire, les prélèvements sociaux dont ils étaient redevables ont été appelés en 2020 sur la base de 50% de leurs revenus professionnels connus. La régularisation de ces prélèvements a été effectuée en 2021 sur la base des revenus de 2020 effectivement déclarés. Les prélèvements reportés ont improprement été comptabilisés parmi les produits de l'exercice 2021 alors qu'ils étaient rattachables à l'exercice 2020. Voir Cour des comptes, *Certification des comptes du régime général de sécurité sociale – exercice 2021*, mai 2022.

<sup>9</sup> À l'exception de l'analyse des recettes par nature, du fait de l'absence de données comptables rectifiées adéquatement.

**Tableau n° 1 : soldes 2022 des Robss et du FSV comparés  
à la prévision initiale de 2022 et aux soldes de 2021 (en Md€)**

	Réalisé 2022	LFSS 2022	Écart à la prévision	Réalisé 2021	Écart 2022 - 2021
Maladie	-21,0	-19,1	-1,9	-28,7	7,7
AT-MP	1,7	1,4	0,3	1,3	0,4
Famille	1,9	1,9	0,0	2,2	-0,3
Vieillesse	-3,8	-1,9	-1,9	-2,7	-1,1
Autonomie	0,2	-1,1	1,3	0,2	0,0
<b>Total Robss</b>	<b>-21,0</b>	<b>-19,7</b>	<b>-1,3</b>	<b>-27,7</b>	<b>6,7</b>
FSV	1,3	-1,7	3,0	-1,5	2,8
Vieillesse + FSV	-2,5	-3,6	1,1	-4,2	1,7
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>-19,6</b>	<b>-21,4</b>	<b>1,8</b>	<b>-29,3</b>	<b>9,7</b>

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2022, la LFSS 2023 (article 1 rectifiant les tableaux d'équilibre pour 2021) et les comptes définitifs 2022

Le déficit de la branche vieillesse s'accroît, passant de 2,7 Md€ en 2021 à 3,8 Md€ en 2022. Il est toutefois réduit d'un tiers par le FSV. Il s'explique par les déficits du régime général pour 2,9 Md€ (contre 1,1 Md€ en 2021) et de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) pour 1,8 Md€ (contre 1,2 Md€ en 2021). Les autres régimes sont, en règle générale, en excédent ou à l'équilibre. Cet équilibre est toutefois obtenu, pour le régime de la fonction publique d'État et pour un certain nombre de régimes spéciaux, par le versement de contributions de l'employeur ou de subventions de l'État d'un montant total de 51,3 Md€ en 2022<sup>10</sup>, qui ont tendance à augmenter (+ 1,7 Md€ par rapport à 2021).

L'excédent (1,7 Md€) de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) dépasse la prévision, tandis que celui de la branche famille (1,9 Md€) lui est conforme. La branche autonomie reste légèrement excédentaire alors qu'un déficit avait été envisagé.

<sup>10</sup> La contribution de l'État employeur au titre des retraites des fonctionnaires s'élève à 43,3 Md€, celle de la Banque de France à 0,5 Md€. Les principaux régimes spéciaux bénéficiaires de subventions de l'État sont ceux de la SNCF (3,2 Md€), des ouvriers d'État (1,5 Md€), des mineurs (1 Md€), des marins (0,8 Md€), et de la RATP (0,8 Md€).

## B - Un rebond marqué de recettes poursuivi en 2022

Les produits des régimes obligatoires de base et du FSV, nets de charges pour non-recouvrement, se sont élevés en 2022 à 572,0 Md€. Ils dépassent de 22,8 Md€ la prévision initiale et de 34,0 Md€ le réalisé de 2021 (+ 6,3 %). À périmètre constant<sup>11</sup>, ils sont supérieurs de 64,2 Md€ aux produits de 2019, avant la crise sanitaire.

Comme en 2021, cette croissance a reposé sur une évolution très favorable de la masse salariale des entreprises du secteur privé déclarée aux Urssaf (+ 8,7 % en moyenne annuelle en 2022 après + 8,9 % en 2021). Elle a été portée par la bonne tenue de l'emploi dans le secteur privé (+ 2,7 %) et par l'augmentation du salaire moyen par tête (+ 5,8 %), soutenue par les revalorisations décidées dans le contexte d'une inflation durablement installée (hausse constatée de 5,3 % de l'indice des prix hors tabac en 2022).

**Tableau n° 2 : produits nets des régimes obligatoires de base  
et du FSV par nature de recettes en 2022 (en Md€)**

	Réalisé 2022	LFSS 2022	Écart		Réalisé 2021	Écart	
<i>Cotisations sociales brutes</i>	279,0	270,7	8,3	3,1 %	264,0	15,0	5,7 %
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	6,9	6,2	0,7	11,3 %	8,1	- 1,2	- 14,8 %
<i>CSG brute</i>	115,5	109,1	6,4	5,9 %	107,2	8,3	7,7 %
<i>Contribution de l'employeur</i>	44,6	43,7	0,9	2,1 %	42,3	2,3	5,4 %
<i>Impôts, taxes et autres contributions sociales</i>	104,3	101,3	3,0	3,0 %	100,0	4,3	4,3 %
<i>Charges de non-recouvrement</i>	- 2,3	- 2,1	- 0,2	9,5 %	- 0,5	- 1,8	+++
<i>Transferts nets reçus</i>	11,4	10,8	0,6	5,6 %	11,2	0,2	1,8 %
<i>Autres produits nets</i>	12,7	9,5	3,2	33,7 %	10,6	2,1	19,8 %
<i>Rectification prélèvements TI</i>	-	-	-	-	- 5,0	5,0	1,3 %
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>572,0</b>	<b>549,2</b>	<b>22,8</b>	<b>4,2 %</b>	<b>538,0</b>	<b>34,0</b>	<b>6,3 %</b>

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2022 et les comptes définitifs 2021 et 2022

<sup>11</sup> En 2021, le périmètre de la sécurité sociale s'est élargi à une cinquième branche, *autonomie*. Le Ralfss d'octobre 2022 avait comparé les comptes de 2021 à un réalisé de 2020 *pro forma* intégrant la totalité des recettes et des dépenses de la CNSA.

Les recettes brutes des cotisations sociales ont ainsi augmenté de 15 Md€ (+ 5,7 %) par rapport à 2021, et celles de la CSG sur les revenus d'activité de 5,8 Md€ (+ 8,1 %). Il convient de retrancher du total des produits de 2021 les 5 Md€ de recettes sur les travailleurs indépendants, indûment comptabilisées, pour rendre compte de la croissance totale de ces recettes. Ainsi corrigée, la croissance réelle totale des cotisations et de la CSG est supérieure de 1,3 % à celle qui résulte des données ci-dessus.

Les recettes de la taxe sur les salaires ont augmenté de 0,8 Md€ (+ 5,3 %). Le rendement du forfait social, assis principalement sur les dispositifs de participation, d'intéressement, d'épargne salariale et de prévoyance des grandes entreprises en 2021, a connu la plus forte progression (+ 1,1 Md€ soit près de 22%), atteignant 6,2 Md€.

La hausse de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique, le 1<sup>er</sup> juillet 2022, a procuré à la sécurité sociale un surcroît de cotisations et contributions de 1,1 Md€ en 2022. Les revalorisations du « Ségur de la santé » ont produit un effet de même nature, de 0,1 Md€.

En sens inverse, les cotisations sociales brutes prises en charge par l'État (6,9 Md€) ont baissé de près de 15 %, en raison de la fin des allègements de prélèvements en faveur des petites entreprises liés à la crise sanitaire.

Portées par la croissance du PIB (+ 2,6 %), les recettes assises sur la consommation ont, de même, confirmé leur dynamisme. Le produit de TVA nette affectée (46,4 Md€) s'est accru de 2,1 Md€ par rapport à 2021 soit de 4,7 %. En revanche, les recettes des droits sur les tabacs ont décliné de 1 Md€ en 2022 (6,8 %), après la stabilisation de 2021 qui avait fait suite à une forte augmentation en 2020 (14,2 %)<sup>12</sup>.

La CSG sur les revenus du capital (14,8 Md€) a connu un accroissement significatif de 1,6 Md€ (+ 12 %), dont 1,0 Md€ sur les revenus du patrimoine (+ 17 %) et 0,6 Md€ sur les revenus de placement (+ 8 %).

Les transferts nets reçus ont connu de faibles évolutions. Outre le transfert annuel résultant de l'adossement de la Cnieg à la Cnav (1,4 Md€), ils proviennent pour la majeure part de l'État, au titre des subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux de retraite (7,6 Md€) et d'une subvention de 0,7 Md€ en soutien à l'investissement dans les établissements de santé et médico-sociaux, correspondant à la part annuelle de la contribution européenne au plan de relance en santé<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Outre la baisse globale constatée des volumes mis à la vente dans les départements frontaliers, 2022 a été la première année depuis 2018 sans hausse significative de fiscalité sur les tabacs : seule est intervenue la revalorisation automatique du minimum de perception et de l'accise spécifique en fonction de l'inflation N-2 (0,2 % en 2020).

<sup>13</sup> En 2021, cette part annuelle avait été versée par augmentation de la part de TVA affectée à l'Assurance maladie.

Les autres produits nets ont crû (de 13,0 Md€ contre 10,6 Md€ en 2021), en raison, notamment, de la progression du produit des remises conventionnelles des entreprises pharmaceutiques, très marquée dans le secteur hospitalier (+ 0,8 Md€ pour atteindre 1,4 Md€) et significative en ville (+ 0,6 Md€ pour atteindre 5,8 Md€).

Les recettes de la branche maladie ont connu, comme en 2021, la croissance en valeur la plus importante, (+ 11,7 Md€ par rapport à 2021, soit + 5,6 %). Cette évolution comprend l'effet de la réaffectation ponctuelle en 2022 de 1,2 Md€ de taxe sur les salaires de la branche famille à la branche maladie pour compenser le coût des indemnités journalières dérogatoires de garde d'enfant pendant la crise sanitaire.

**Tableau n° 3 : produits nets des régimes obligatoires de base et du FSV par branches en 2022 (en Md€)**

	Réalisé 2022	LFSS 2022	Écart		Réalisé 2021	Écart	
<i>Maladie</i>	221,1	211,0	10,1	4,8%	206,8	14,3	6,9%
<i>AT-MP</i>	16,2	15,6	0,6	3,8%	15,1	1,1	7,3%
<i>Famille</i>	53,3	51,6	1,7	3,3%	51,1	2,2	4,3%
<i>Vieillesse</i>	259,0	253,6	5,4	2,1%	247,8	11,2	4,5%
<i>Autonomie</i>	35,4	33,4	2,0	6,0%	32,7	2,7	8,3%
<b>Total Robss</b>	<b>570,3</b>	<b>550,5</b>	<b>19,8</b>	<b>3,6%</b>	<b>539,2</b>	<b>31,1</b>	<b>5,8%</b>
<i>FSV</i>	19,4	17,9	1,5	8,4%	17,7	1,7	9,5%
<b>Robss + FSV</b>	<b>572,0</b>	<b>549,2</b>	<b>22,8</b>	<b>4,2%</b>	<b>538,0</b>	<b>34,0</b>	<b>6,3%</b>

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2022, la LFSS 2023 et les comptes définitifs 2022

### **C - Une hausse rapide des dépenses, supérieure aux prévisions de la loi de financement initiale**

Les charges nettes des régimes obligatoires de base et du FSV se sont élevées en 2022 à 591,6 Md€, en augmentation de 24,3 Md€ par rapport à 2021 (+ 4,3 %) et de 21,0 Md€ par rapport aux prévisions de la loi de financement initiale.

Comme en 2020 et en 2021, malgré le bouleversement des prévisions de la LFSS intervenu en cours d'année, le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi de financement rectificative. Ce n'est qu'au stade du dépôt du PLFSS 2023 que les prévisions de recettes et les objectifs de dépenses ont été révisés.

Cette forte augmentation a deux causes principales. Comme en 2021, les effets de la crise sanitaire ont été plus importants qu’initialement attendu. Par ailleurs, les prestations en espèces des différentes branches ont, toutes, été revalorisées de 4 % le 1<sup>er</sup> juillet 2022 pour prévenir les effets de l’inflation sur le pouvoir d’achat des bénéficiaires, ce qui n’avait pas été prévu par la loi de financement initiale.

**Tableau n° 4 : charges nettes des régimes obligatoires de base et du FSV par branches (en Md€)**

	Réalisé 2022	LFSS 2022	Écart réalisé- prévision		Réalisé 2021	Écart 2022-2021	
Maladie	242,1	230,1	12,0	5,2 %	235,4	6,7	2,8 %
AT-MP	14,5	14,1	0,4	2,8 %	13,9	0,6	4,6 %
Famille	51,4	49,7	1,7	3,4 %	48,9	2,5	5,1 %
Vieillesse	262,8	256,6	6,2	2,4 %	250,6	12,2	4,9 %
Autonomie	35,2	34,4	0,8	2,3 %	32,6	2,6	8,1 %
Total Robss	591,3	570,2	21,1	3,7 %	567,0	24,3	4,3 %
FSV	18,0	19,6	-1,6	-8,2 %	19,3	-1,3	-6,5 %
Robss + FSV	591,6	570,6	21,0	3,7 %	567,3	24,3	4,3 %

Source : Cour des comptes d’après la LFSS 2022 et les comptes définitifs 2021 et 2022

### **1 - Un Ondam en dépassement du fait des suites de la crise sanitaire, de la compensation aux établissements de charges nouvelles, mais aussi de la dérive de certaines dépenses**

Dans le champ des branches maladie, AT-MP et autonomie, l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (Ondam) couvre les dépenses de prestations légales en nature, les dépenses d’indemnités journalières (sauf maternité et paternité) et les dotations aux établissements de santé et médico-sociaux.

La LFSS 2022 avait fixé l’Ondam à 236,8 Md€ pour 2022, en diminution de 3 Md€ par rapport au montant constaté en 2021. Selon des données provisoires<sup>14</sup>, il s’est établi à 247,2 Md€, soit en dépassement de 10,4 Md€ par rapport à l’objectif. Ce dépassement a trois causes, les effets

<sup>14</sup> L’Ondam définitif est arrêté en année n+2 après connaissance du montant définitif des remises pharmaceutiques et des dépenses de soins rattachées à l’exercice.

de la poursuite de la crise sanitaire pour 6,8 Md€, des compensations versées aux établissements sanitaires et médico-sociaux pour 3,4 Md€<sup>15</sup> et la dérive de certaines dépenses pour 1,5 Md€ (produits de santé, indemnités journalières). Une économie de 1,3 Md€, constatée sur l'exécution 2021 et non-prise en compte dans l'estimation de la LFSS 2022, vient toutefois réduire cet écart.

Le chapitre II du présent rapport analyse en détail les composantes de ce dépassement et, en conséquence, la capacité des pouvoirs publics à piloter cette dépense.

## **2 - Des prestations hors Ondam des branches maladie et AT-MP portées par la revalorisation anticipée de juillet 2022**

Les prestations légales hors Ondam des branches maladie et AT-MP ont atteint 19,9 Md€ en 2022, en hausse de 5,6 % par rapport à 2021.

Malgré une baisse des naissances en 2022, le coût des indemnités journalières de maternité et de paternité (4 Md€) a augmenté de 11,4 %. Ceci est l'effet de l'augmentation du nombre de jours pouvant être pris pour un congé de paternité, passé de 11 à 25 en juillet 2021, mesure étendue aux professions libérales en 2022 (+ 350 M€ au total en 2022) et de l'augmentation des salaires pris en compte pour le calcul des indemnités.

Les pensions d'invalidité et les rentes AT-MP ont été revalorisées de 1,8 % le 1<sup>er</sup> avril 2022, et de 4 % en juillet, pour un effet moyen d'augmentation de 3,4 % en 2022. Les pensions d'invalidité ont augmenté de 5 % en 2022 en raison d'une hausse du nombre de bénéficiaires pour atteindre 8,6 Md€, capital-décès inclus. Pour les rentes d'incapacité permanente, l'effet volume a joué à la baisse, comme les années précédentes, pour une progression du coût de 2,6 % à 5,5 Md€.

## **3 - Des dépenses dynamiques pour la branche vieillesse**

Les dépenses de la branche vieillesse se sont élevées à 262,8 Md€ pour tous les régimes obligatoires de base, en augmentation de 4,9 % par rapport à 2021.

---

<sup>15</sup> Pour la hausse du point d'indice de la fonction publique et de son équivalent pour les établissements privés, la hausse de charges de fonctionnement (énergie...) et la revalorisation de la rémunération des gardes de nuit et du week-end dans les établissements de santé.

La hausse des pensions en 2022 s'explique principalement par les deux revalorisations mises en œuvre, de 1,1 % le 1<sup>er</sup> janvier 2022 en fonction de l'inflation constatée, et de 4 % intervenue le 1<sup>er</sup> juillet, de manière anticipée, qui a pesé pour 2 % sur l'année 2022.

Pour les assurés du régime général, les charges de prestations légales se sont élevées à 142,3 Md€ en 2022, en augmentation de 5,1 % par rapport à 2021. Outre l'effet de la hausse des pensions, déjà décrit, le nombre de retraités bénéficiaires a augmenté de 1,1 % (+ 165 000), pour s'élever à 15 millions. Le montant moyen des pensions servies aux nouveaux retraités est aussi plus élevé que le montant de celles servies aux personnes décédées au cours de l'année (effet de noria, + 0,6 points), dont le nombre est resté stable en 2022.

L'augmentation du nombre des départs à la retraite en 2022 s'explique par trois facteurs : la démographie, l'atténuation des effets de la réforme de 2010 qui a progressivement reporté à 62 ans l'âge légal de départ à la retraite et, à hauteur de 5 % selon la Cnav, l'anticipation de départs à la retraite liée à la réforme annoncée des retraites.

Le nombre de bénéficiaires de pensions de réversion est resté stable en 2022, comme au cours des dernières années.

**Tableau n° 5 : prestations légales de la branche vieillesse du régime général (en Md€)**

	2022			2021			Écart	Écart (%)
	Droits propres	Droits dérivés	Total	Droits propres	Droits dérivés	Total		
Pensions	121,9	11,9	<b>133,8</b>	115,8	11,5	<b>127,3</b>	<b>6,5</b>	5,1 %
Minimum vieillesse	3,2	0,2	<b>3,4</b>	3,0	0,2	<b>3,2</b>	<b>0,2</b>	6,3 %
Majorations	4,4	0,7	<b>5,1</b>	4,2	0,7	<b>4,9</b>	<b>0,2</b>	3,7 %
<b>Total</b>	<b>129,5</b>	<b>12,7</b>	<b>142,3</b>	<b>123,1</b>	<b>12,3</b>	<b>135,4</b>	<b>6,8</b>	5,1 %

Source : comptes de la branche vieillesse du régime général

Les charges de prestations légales pour vieillesse et invalidité de la CNRACL, régime également déficitaire, se sont élevées à 24,4 Md€ en 2022, en progression de 6,8 %. Cette hausse particulièrement importante s'explique, comme pour les autres régimes, par l'effet des revalorisations des pensions et aussi, par la progression du nombre de nouveaux pensionnés (+ 3,2 %), plus élevée pour ce régime dont la pyramide des âges a été longtemps favorable, mais dont le nombre de cotisants est désormais stable<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> Le nombre de cotisants a diminué de 0,4 % en 2022 dans la fonction publique territoriale et a augmenté de 0,6 % dans la fonction publique hospitalière. Il a baissé globalement de 0,1 %.

#### 4 - Une branche famille dont les dépenses augmentent malgré la réduction du nombre de bénéficiaires des prestations

En 2022, les charges nettes de la branche famille se sont élevées à 51,4 Md€, en augmentation de 5,1 % par rapport à 2021.

La progression des dépenses de prestations légales s'explique par les revalorisations de la base mensuelle des allocations familiales de 1,8 % le 1<sup>er</sup> avril 2022 et de 4 % le 1<sup>er</sup> juillet 2022. Elles ont conduit à une augmentation de 3,7 % des charges de prestations en 2022.

La hausse des autres prestations légales s'explique par la revalorisation, au niveau du Smic net, de l'allocation journalière de présence parentale pour les parents s'occupant d'un enfant gravement malade, accidenté ou handicapé.

Dans l'autre sens, pour les prestations sous conditions de ressources, le retour du pré-remplissage des heures supplémentaires dans les déclarations fiscales de revenus 2020 (supprimé en 2019) a permis en 2022 une meilleure prise en compte des conditions de ressources des familles, pour un gain de 170 M€.

**Tableau n° 6 : prestations versées par la branche famille (en Md€)**

	2022	2021	Écart	
Allocations en faveur de la famille	19,6	18,8	0,7	3,9 %
Prestation d'accueil du jeune enfant	10,7	10,5	0,2	1,8 %
Autres prestations légales	0,3	0,3	0,1	20,0 %
Prestations légales	30,6	29,6	1,0	3,3 %
Prestations extra-légales	6,2	5,6	0,6	9,8 %
<b>Prestations branche famille</b>	<b>36,8</b>	<b>35,2</b>	<b>1,5</b>	<b>4,4 %</b>

Source : DSS

Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires a continué de décroître avec la réduction tendancielle de la natalité depuis 2010<sup>17</sup> et la baisse du recours à la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PreParE), destinée aux parents d'enfants de moins de trois ans qui cessent de travailler ou réduisent leur temps de travail<sup>18</sup>.

Les prestations extra-légales d'action sanitaire et sociale ont augmenté en raison, essentiellement, de la reprise de l'activité dans les crèches et les accueils de loisirs avec l'atténuation de la crise sanitaire.

<sup>17</sup> En 2022, il y a eu 723 000 naissances selon l'Insee (833 000 en 2010).

<sup>18</sup> Cf. Ralfss 2022 chapitre VIII, « La prestation d'accueil du jeune enfant : des objectifs inégalement atteints, une cohérence à restaurer ».

### **5 - Des dépenses hors Ondam de la branche autonomie qui continuent de progresser**

En 2022, les charges nettes de la branche autonomie se sont élevées à 35,2 Md€, en augmentation de 8,1 % par rapport à 2021. La plus grande partie est constituée de dotations versées aux établissements médico-sociaux d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) et pour personnes en situation de handicap, qui sont intégrées dans l'objectif global de dépense (OGD) au sein de l'Ondam.

Hors Ondam, la branche finance depuis 2021 l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Le total versé pour cette prestation, de 1,3 Md€ en 2022, a augmenté de 9,6 % en raison de la revalorisation anticipée de 4 % et de la croissance continue du nombre de bénéficiaires.

Les concours de la branche aux départements se sont par ailleurs élevés à 4,3 Md€ en 2023 (+ 7,5 %). Trois facteurs principaux expliquent cette augmentation : la prise en charge de la prestation de compensation du handicap parentalité (+ 200 M€)<sup>19</sup>, les soutiens versés par la CNSA aux services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD), qui compensent notamment la création d'un tarif plancher national de 22 € par heure d'intervention en application de l'article 44 de la LFSS pour 2022 (+ 320 M€), et la prise en compte hors OGD de hausses de salaires dans les établissements pour personnes en situation de handicap (+ 115 M€).

## **II - Après une amélioration conjoncturelle en 2023, des déficits qui se creusent en 2024 et dont le financement n'est plus assuré**

Les soldes des régimes de base de la sécurité sociale devraient poursuivre leur amélioration en 2023, grâce à des facteurs conjoncturels, la poursuite de la dynamique des recettes et le reflux de la crise sanitaire (A). Néanmoins, les déficits devraient à nouveau augmenter à partir de 2024 malgré la récente réforme des retraites (B). La poursuite du financement des déficits par la Cades n'étant pas organisée, de nouvelles mesures devront être adoptées (C).

---

<sup>19</sup> Prestation en application du décret n° 2020-1826 du 31 décembre 2020 qui aide depuis 2021 le parent en situation de handicap à rémunérer quelqu'un pour l'aider à s'occuper de son [ses] enfant[s] et à acheter du matériel adapté. Le coût de cette prestation est remboursé par la CNSA aux départements avec un an de décalage.

## **A - Une amélioration attendue en 2023 grâce à la dynamique des recettes et au reflux de la crise sanitaire**

La prévision de la situation financière pour 2023 de la sécurité sociale par la loi de financement initiale adoptée le 23 décembre 2022 n'a été modifiée qu'à la marge par la loi de financement rectificative du 14 avril 2023, portant sur la réforme des retraites. Malgré des hypothèses jugées optimistes par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)<sup>20</sup>, une amélioration semble attendue grâce au reflux de la crise sanitaire et à des facteurs conjoncturels.

### **1 - Des hypothèses économiques jugées optimistes**

L'hypothèse de croissance retenue pour 2023 par le projet de loi de financement était de 1 %. Elle a été conservée pour le projet de loi de financement rectificative et pour le programme de stabilité. Le HCFP a jugé dans son dernier avis qu'elle n'était pas « *hors d'atteinte mais semble optimiste* » car elle se révèle supérieure au consensus des instituts de conjoncture et suppose une accélération de l'activité en cours d'année dans un environnement international défavorable.

L'inflation hors tabac resterait toujours forte, à 4,3 % en 2023 après 5,3 % en 2022, soit près de 10 % sur les deux ans. Cette estimation, jugée « *un peu faible* » par le HCFP en raison des fortes pressions inflationnistes qui demeurent en dehors des prix énergétiques, a été révisée en hausse de 0,7 point dans le programme de stabilité.

En conséquence, et du fait aussi d'une amélioration du marché du travail, la masse salariale du secteur marchand, principal déterminant des recettes, progresserait de 5 % en 2023, soit 14 % sur les deux exercices 2022 et 2023. Le HCFP a estimé cette prévision « *un peu basse* », et elle a été révisée en hausse d'un point dans le programme de stabilité.

### **2 - Des résultats attendus en nette amélioration**

Le déficit de 2023 des régimes obligatoires de base serait de 7,1 Md€ selon la LFSS pour 2023, en amélioration de 12,5 Md€ par rapport à 2022. Hors effet des dépenses sanitaires supplémentaires occasionnées en 2022 par la crise, l'amélioration serait de 1,8 Md€.

---

<sup>20</sup> Avis n° 1 du 18 janvier 2023.

**Tableau n° 7 : prévisions de produits nets, charges nettes et soldes 2023 des Robss et du FSV (en Md€)**

	LFSS 2023	Réalisé 2022	Écart		LFSSR 2023	Écart
Produits nets Robss+ FSV	594,8	572,0	22,7	4,0%	595,0	0,2
Charges nettes Robss	601,6	591,3	10,2	1,7%	602,8	1,2
FSV	19,3	18,0	1,3	7,2%	19,3	0,0
Charges nettes Robss + FSV	601,9	591,6	10,2	1,7%	603,2	1,3
Maladie	-7,1	-21,0	13,9		-7,9	-0,8
AT-MP	2,2	1,7	0,5		2,2	0,0
Famille	1,3	1,9	-0,6		1,3	0,0
Vieillesse	-3,6	-3,8	0,2		-3,8	-0,2
Autonomie	-1,2	0,2	-1,4		-1,3	-0,1
Total soldes Robss	-8,4	-21,0	12,6		-9,5	-1,1
FSV	1,3	1,3	0,0		1,3	0,0
Vieillesse + FSV	-2,3	-2,5	0,2		-2,5	-0,2
Total soldes Robss + FSV	-7,1	-19,6	12,5		-8,2	-1,1

Source : Cour des comptes d'après la LFSSR 2023, la LFSS 2023 et la DSS pour les résultats 2022

Ces perspectives favorables sont fondées sur des facteurs conjoncturels. Après les revalorisations par anticipation des retraites et autres prestations sociales de 4 % en juillet 2022, leur augmentation serait en 2023 plus faible : 0,8 % le 1<sup>er</sup> janvier pour les pensions de retraite ; 1,6 % le 1<sup>er</sup> avril pour les prestations familiales et 1,54 % pour les pensions d'invalidité et rentes AT-MP. En conséquence, la progression moyenne des pensions de retraite devrait atteindre 2,8 % en 2023 et celle des prestations familiales, pensions d'invalidité et rentes AT-MP 3,6 %. La progression attendue des recettes de cotisations, contributions et taxes affectées (+ 4,1 %) serait supérieure, tirée par l'inflation et par la meilleure situation de l'emploi.

Par ailleurs, le déficit de la branche maladie serait ramené de 21 Md€ en 2022 à 7,1 Md€ en 2023. Ce résultat serait en grande partie obtenu par une réduction des dépenses de crise de 10,7 Md€ à 1 Md€, par des transferts de charges entre branches pour 0,9 Md€<sup>21</sup> et par un renforcement de la fiscalité

<sup>21</sup> Transfert de la charge des indemnités journalières maternité post-natales à la branche famille pour 2 Md€ et hausse de 100 M€ du transfert pour sous-déclaration des AT-MP. Par ailleurs, le transfert de 1,2 Md€ de taxe sur les salaires de la branche famille à la branche maladie au motif de « la prise en charge par la branche famille des indemnités journalières dérogatoires accordées pour la garde d'enfant pendant la crise », appliqué en 2022, n'a pas été reconduit en 2023.

sur les produits du tabac pour 0,4 Md€. La loi de financement repose aussi, à hauteur de 0,6 Md€, sur l'hypothèse d'une progression de l'Ondam hors crise de 3,6 %, un peu inférieure à celle des recettes de la branche, ce qui suppose des efforts de maîtrise des dépenses qui restent à confirmer<sup>22</sup>.

Le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie a appelé à la vigilance dans son avis du 15 avril 2023, en constatant le maintien d'une dynamique de dépense soutenue pour les produits de santé, les indemnités journalières, les transports sanitaires et les médicaments. En revanche, il considère que le niveau de dépenses à la fin du premier trimestre reste en ligne avec le montant de la provision pour charges de crise sanitaire, tout en relevant le contexte de forte incertitude sur la situation épidémiologique.

Pour la branche famille, la revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial au 1<sup>er</sup> novembre 2022, au bénéfice des parents isolés, produira l'essentiel de ses effets en 2023, pour un coût estimé de 900 M€.

La loi de financement rectificative, portant sur la réforme des retraites, a conduit à une augmentation de 1,2 Md€ de la prévision de dépenses en 2023 et donc à l'aggravation du déficit prévisionnel à 8,2 Md€. Notamment, la mesure de revalorisation des minima de pensions pour les retraites complètes doit s'appliquer dès le 1<sup>er</sup> septembre 2023 à l'ensemble des pensionnés qui peuvent en bénéficier, pour un surcoût estimé à 0,4 Md€ en 2023 et 1,2 Md€ en année pleine. L'effet du report de l'âge de départ et de l'augmentation de la durée d'assurance requise pour les nouveaux retraités (0,2 Md€ d'économies attendues en 2023) est plus progressif et, pour la première année d'application, devrait être contrebalancé par les autres mesures d'accompagnement. L'Ondam a, par ailleurs, été relevé de 0,8 Md€ pour permettre de financer des dotations supplémentaires aux établissements de santé.

## **B - À partir de 2024, une prévision de dégradation du déficit malgré les effets attendus de la réforme des retraites**

L'amélioration de la situation financière attendue en 2023 ne devrait être que transitoire. Dès 2024, le déficit devrait s'aggraver à nouveau, porté par la dégradation des soldes de la branches vieillesse, que la réforme des retraites ne devrait pas permettre de rétablir rapidement.

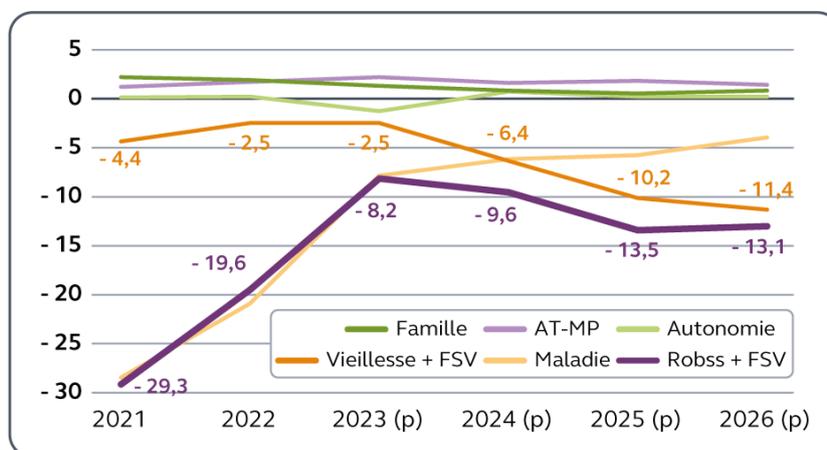
---

<sup>22</sup> Cf. *infra*, chapitre II.

## 1 - Un déficit qui devrait s'aggraver à nouveau à partir de 2024

L'annexe de la LFRSS 2023 donne, par branches, la trajectoire prévisionnelle des régimes obligatoires de base et du FSV, en intégrant les effets de la réforme des retraites<sup>23</sup>.

**Graphique n° 2 : trajectoire financière 2021-2026 des soldes des branches et du FSV (en Md€)**



Source : annexe de la LFRSS 2023, rectifiée pour 2021 selon l'article 1<sup>er</sup> de la LFSS 2023 et pour 2022 selon les comptes définitifs

Le déficit, après un minimum atteint en 2023 à 8,2 Md€, devrait se dégrader à nouveau en 2024 et se stabiliser au-dessus de 13 Md€ en 2025 et en 2026. En 2024, les pensions et prestations devraient intégrer l'inflation constatée en 2023, révisée à la hausse par le programme de stabilité, alors que les recettes devraient moins progresser avec le recul de l'inflation en 2024 et un marché de l'emploi moins dynamique selon les hypothèses de masse salariale du gouvernement.

<sup>23</sup> Cette trajectoire est très proche de celle de l'annexe de la LFSS 2023, qui intégrait déjà une provision correspondant aux hypothèses de la future réforme des retraites.

### Effet d'une variation de l'inflation sur les soldes de la sécurité sociale

En cas d'augmentation ou de diminution de l'inflation, les effets se répercutent rapidement sur les recettes de la sécurité sociale qui reposent à 85 % sur les salaires (cotisations, CSG sur revenus d'activité, taxe sur les salaires) et sur la consommation (TVA). Les effets sont plus lents sur les dépenses, avec un an de décalage pour les dépenses indexées, et plus encore pour les dépenses fondées sur des conventionnements (honoraires).

En conséquence, et sauf revalorisation par anticipation des prestations comme en 2022, les déficits de la sécurité sociale diminuent quand l'inflation accélère et augmentent quand elle décélère. Cet effet participe à l'amélioration du solde 2023 et devrait contribuer à sa dégradation en 2024 et en 2025 selon les prévisions du Gouvernement.

Un deuxième facteur de dégradation est lié à l'évolution du déficit de la branche vieillesse et du FSV, qui devrait passer, malgré les effets de la réforme des retraites, de 2,5 Md€ en 2023 à 11,4 Md€ en 2026.

Cette trajectoire peut en outre être considérée comme optimiste en raison des hypothèses sur lesquelles elle est bâtie.

**Tableau n° 8 : principales hypothèses de l'annexe du PLFRSS 2023**

	2023	2024	2025	2026
PIB en volume	1,0 %	1,0 %	1,6 %	1,7 %
Inflation hors tabac	4,3 %	3,0 %	2,1 %	1,75 %
Masse salariale privée	5,0 %	3,9 %	3,6 %	3,4 %
Ondam	-0,9 %	2,4 %	2,7 %	2,6 %
Ondam hors crise sanitaire	3,8 %	2,8 %	2,7 %	2,6 %

Source : annexe du PLFRSS 2023

L'hypothèse de croissance est de 1,6 % à 1,7 % de 2024 à 2026, au-delà du taux de croissance potentiel, estimé à 1,35 % par le Gouvernement<sup>24</sup> et à 1,1 % par l'OCDE<sup>25</sup>. Dans le même sens, l'évolution de la masse salariale privée repose sur l'hypothèse d'un taux de chômage qui poursuivrait sa décrue pour se stabiliser en-dessous de 5 %.

L'hypothèse concernant l'évolution de l'Ondam, hors crise sanitaire, apparaît particulièrement ambitieuse. Sa progression moyenne annuelle sur la période 2023-2026 serait de 2,9 %, soit à peine plus que

<sup>24</sup> Programme de stabilité, avril 2023.

<sup>25</sup> OCDE, *Perspectives économiques*, juin 2022.

l'inflation (2,8 %). Dans le passé, jamais une telle modération n'a pu être obtenue sur plusieurs années. Elle sera d'autant plus difficile à atteindre en 2024 que plusieurs conventions avec des professions médicales et paramédicales devraient être renégociées en 2023 et pourraient conduire à des revalorisations significatives<sup>26</sup>. À l'hôpital, malgré les revalorisations accordées dans le cadre du Ségur de la santé, des difficultés de recrutement importantes demeurent. Les conditions de rémunération plus favorables des gardes de nuit pourraient être pérennisées<sup>27</sup>.

La mise en œuvre de la trajectoire programmée supposerait un ensemble de réformes visant à améliorer l'efficacité et la qualité des soins. La Cour a, dans une note structurelle de 2021<sup>28</sup>, rappelé les plus significatives des mesures qu'elle préconise et illustre dans le présent rapport, comme dans les précédents, les domaines dans lesquels des réformes permettraient de réaliser des économies importantes sans remettre en cause la qualité des soins, tels la maîtrise médicalisée des dépenses de santé<sup>29</sup> ou l'imagerie médicale<sup>30</sup>.

## **2 - Une réforme des retraites qui ne permet pas de rétablir l'équilibre de la branche vieillesse et du FSV d'ici 2023**

La réforme des retraites adoptée le 14 avril 2023 a des finalités économiques qui vont au-delà du seul objectif de rétablissement comptable des comptes sociaux. Au seul plan de ses effets directs sur les équilibres financiers, elle permet d'améliorer les soldes des régimes complémentaires et de l'État, ce qui est décrit dans l'étude d'impact qui accompagnait le projet de loi et qui n'est pas ici pris en compte, l'analyse ne décrivant que ses effets sur les comptes des régimes de base de la sécurité sociale.

---

<sup>26</sup> Convention des médecins généralistes et spécialistes, dont le règlement arbitral a été approuvé par arrêté du 28 avril 2023, et convention des masseurs kinésithérapeutes. La LFRSS inclut une provision de 150 M€ pour « accompagner les négociations conventionnelles avec les professionnels de santé libéraux » de la médecine de ville, qui s'ajoute aux 400 M€ déjà provisionnés en LFSS.

<sup>27</sup> D'ores-et-déjà la LFRSS inclut une provision de 600 M€ pour prendre en charge ces coûts en 2023 au-delà du 31 mars.

<sup>28</sup> Cour des comptes, « Santé : garantir l'accès à des soins de qualité et résorber le déficit de l'assurance maladie », décembre 2021.

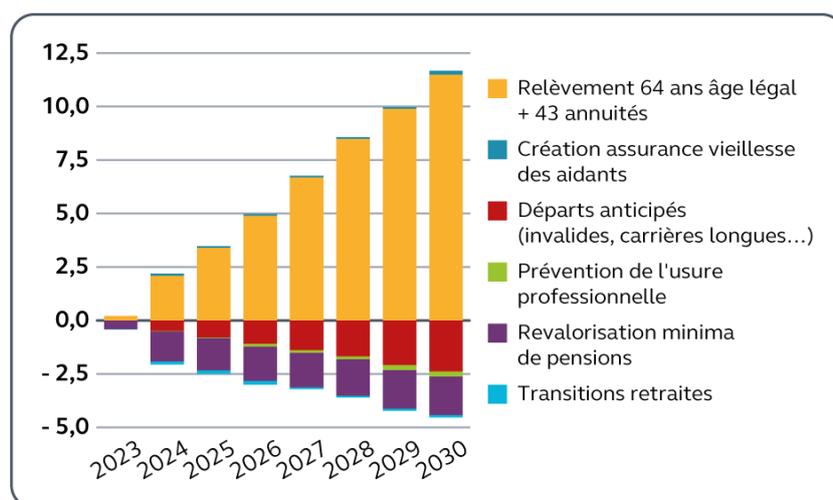
<sup>29</sup> Voir chapitre VIII du présent rapport, « La maîtrise médicalisée des dépenses de santé : une régulation inaboutie ».

<sup>30</sup> Cour des comptes, Ralfss 2022, chapitre IV, « L'imagerie médicale, des évolutions en cours, des évolutions encore nécessaires ».

Dans le champ ainsi défini, la réforme n'aura d'effets financiers favorables que progressivement, la montée en charge des mesures d'accompagnement étant plus rapide que celle des mesures d'âge. Elle se traduirait ainsi par un surcoût jusqu'à la fin de 2024. Le gain net resterait limité à 1 Md€ en 2025 et à 2 Md€ en 2026.

À horizon 2030, sous les hypothèses favorables d'une productivité augmentant de 1 % par an (soit plus que les 0,7 % constatés en moyenne ces dix dernières années) et d'un taux de chômage ramené à 4,5 % (7,2 % à fin 2022), l'impact net sur les soldes de la branche vieillesse des régimes obligatoires de base et du FSV serait de 7,1 Md€. À cet horizon, l'effet du report à 64 ans de l'âge de la retraite et de l'accélération de la durée d'assurance requise à 43 annuités atteindrait 11,5 Md€ et serait réduit de 4,4 Md€ par les mesures d'accompagnement<sup>31</sup>.

**Graphique n° 3 : conséquences de la réforme des retraites sur les soldes de la branche vieillesse et du FSV (tous Robss, en Md€)**



Source : étude d'impact de la réforme accompagnant le PLFSS, Cnav, modèle Prisme 2022

Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé, lors du dépôt du projet de loi, des mesures à caractère réglementaire de hausse des cotisations. Les cotisations patronales vieillesse du régime général devraient être ainsi augmentées de 0,12 point pour compenser le coût de l'extension de la

<sup>31</sup> Départs anticipés pour les invalides, carrières longues, prévention de l'usure professionnelle, revalorisation des minima de pensions, mesures de transition retraites, revalorisation du seuil de récupération sur succession de l'Aspa, création d'une assurance vieillesse pour les aidants (mesure compensée par la branche autonomie).

revalorisation des minima de pensions à tous les pensionnés. Cette mesure devrait être neutre sur les soldes de la sécurité sociale, car compensée par une baisse équivalente de cotisations pour la branche AT-MP. Le taux de cotisations patronales de la CNRACL, qui s'élève déjà à 30,65 % devrait être également augmenté d'un point pour favoriser le rééquilibrage du régime géré par cette caisse.

En prenant en compte les effets de la réforme et ces mesures réglementaires, le déficit de la branche vieillesse et du FSV atteindrait 5,7 Md€ en 2030. Ces chiffres n'intègrent toutefois pas les effets des diverses mesures adoptées par amendement lors de la discussion du projet de loi au Parlement.

**Une nécessaire actualisation des prévisions liées à la réforme des retraites**

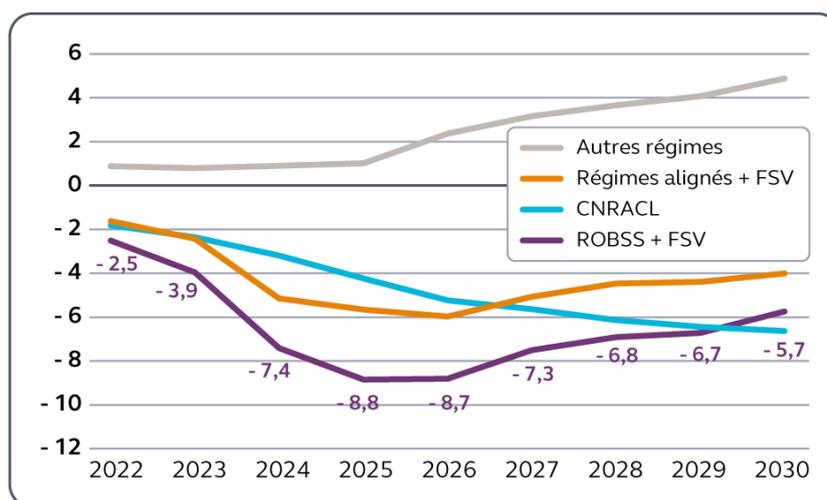
Pendant la discussion parlementaire, des dispositions ont été ajoutées au projet de loi, concernant notamment les modalités de départ anticipé pour carrières longues ou l'ouverture de droits à surcote pour les mères de famille aux carrières complètes avec majorations de durée d'assurance au titre de la maternité et de l'éducation des enfants. Ces dispositions auront pour effet de réduire les économies attendues de la réforme. Le Gouvernement a annoncé que ces dispositions, qui n'ont pas été complètement chiffrées, seraient compensées, comme l'extension de la revalorisation des minima de pensions, par une baisse équivalente de cotisations par la branche AT-MP.

Les prévisions devraient être actualisées pour prendre en compte ces modifications.

L'étude d'impact, avec les précautions ci-dessus mentionnées, permet également d'analyser les effets de la réforme sur les différents régimes de la retraite. Pour le régime général, le régime aligné des salariés agricoles et le FSV, le déficit augmenterait jusqu'à 6 Md€ en 2026 et reviendrait à 4 Md€ en 2030 en prenant en compte le transfert de la branche AT-MP. Il serait en outre plus que compensé par l'augmentation de l'excédent des autres régimes de base<sup>32</sup>, hors CNRACL, qui augmenterait progressivement de près de 1 Md€ en 2022 à 4,9 Md€ en 2030.

<sup>32</sup> Professions libérales, clercs et employés de notaires, avocats, exploitants agricoles, etc.

**Graphique n° 4 : évolution prévisionnelle des soldes des régimes de base de la branche vieillesse et du FSV (en Md€)**



Source : étude d'impact de la réforme accompagnant le PLFRSS, Cnav, modèle Prisme 2022

La situation financière de la CNRACL deviendrait en revanche, malgré la mise en œuvre de la réforme et l'augmentation du taux de cotisations patronales, de plus en plus préoccupante, avec un déficit qui augmenterait continuellement sur la période pour atteindre 6,6 Md€ en 2030, soit un montant supérieur à cette date à la totalité du déficit de la branche vieillesse des régimes de base et du FSV.

#### **Une situation de la CNRACL de plus en plus préoccupante**

La CNRACL gère un régime spécial qui couvre les risques retraite et invalidité des agents de la fonction publique territoriale et hospitalière. Elle a bénéficié en 2021 d'une reprise de ses déficits de 2018 et de 2019 par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), à hauteur de 1,3 Md€. Compte tenu d'un déficit devenu structurel (1,4 Md€ en 2020, 1,2 Md€ en 2021, 1,8 Md€ en 2022), les capitaux propres du régime sont devenus négatifs en 2021 et s'établissaient à - 2,3 Md€ à la fin de 2022.

La tendance déficitaire étant appelée à se poursuivre et à s'aggraver, la LFSS 2023 a autorisé la CNRACL à recourir à des ressources non-permanentes dans la limite de 7,5 Md€ pour assurer la pérennité des paiements des prestations sur l'ensemble de l'année 2023. Les besoins de financement sont provisoirement couverts par des emprunts à court-terme souscrits par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), solution de plus en plus coûteuse avec la remontée rapide des taux d'intérêt.

La hausse du taux de cotisations patronales affectées à la CNRACL apparaît donc largement insuffisante pour couvrir la hausse du déficit prévisionnel. En outre, son coût pèsera pour une part importante sur les soldes des hôpitaux publics<sup>33</sup>, déjà déficitaires. Cette tendance préoccupe fortement le comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, lequel, dans son avis précité du 15 avril 2023, craint que « *ne s'installe une dynamique de déficits [pour ces établissements] qui constituerait un point de fuite à la maîtrise des dépenses relevant de l'Ondam* ».

## **C - Des conditions de financement qui s'améliorent en 2023 mais qui devront être reconsidérées**

Au cœur de la crise sanitaire, la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 a organisé la reprise par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) de 123 Md€ de déficits sociaux portés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos), dont 31 Md€ pour des déficits antérieurs à 2020 et 92 Md€ au titre des déficits 2020 à 2023. Ce nouveau stock de dette à amortir a conduit à prolonger l'existence de la Cades de 2024 à 2033.

En revanche, la réforme n'organisait pas le financement de la sécurité sociale à partir de 2024 si, comme cela était probable, elle restait déficitaire à cet horizon. L'amélioration de la situation financière en 2023 permet d'envisager que la Cades soit en mesure de couvrir les déficits de la sécurité sociale constitués jusqu'à la fin de 2023. Après cette date, il y aura lieu de reconsidérer ses conditions de financement.

### **1 - Une situation financière nette de l'Acos qui deviendrait excédentaire en 2023 grâce aux versements de la Cades**

Fin 2022, l'endettement financier net de l'Acos atteignait 12,5 Md€, en réduction de 19,4 Md€ par rapport à fin 2021. Cette baisse a résulté de deux mouvements de sens opposé. D'une part, le besoin de financement issu des opérations de l'année a atteint 20,6 Md€, ce qui reflète le déficit du régime général (20,1 Md€). D'autre part, le bilan de l'Acos a été allégé par les versements de la Cades : 35 Md€ au titre de la reprise des déficits, et 5 Md€ pour la restauration des capacités financières des établissements publics de santé participant au service public.

---

<sup>33</sup> En 2022 1,21 million d'agents de la fonction publique hospitalière et 1,93 million d'agents de la fonction publique territoriale relevaient de la CNRACL. L'Ondam 2024 a été revu à la hausse dans la LFRSS 2023 de 2,7 % à 2,8 % afin de permettre la compensation aux hôpitaux de cette hausse de taux.

### **Une avance de trésorerie au titre du désendettement et de l'investissement hospitaliers**

En application du Ségur de la santé, un dispositif adopté à l'article 50 de la LFSS 2021 prévoit de réduire l'endettement des établissements publics de santé de contribuer à leurs dépenses d'investissement.

À ce titre, l'Acoss a reçu 13 Md€ de la Cades en trois versements de 2021 à 2023<sup>34</sup>.

Ces fonds sont progressivement versés aux établissements (2,1 Md€ au total en 2021 et en 2022). L'Acoss bénéficie ainsi d'une avance de trésorerie, dont le montant s'élevait à 7,9 Md€ à fin 2022, devrait atteindre un maximum de 10 Md€ en 2023 et s'éteindre d'ici à fin 2029.

Fin 2023, le solde net de l'Acoss devrait devenir excédentaire, pour un montant approchant 6 Md€. Outre l'avance de trésorerie précitée, cet excédent s'explique par l'évolution favorable du déficit du régime général en 2023, attendu proche de 8 Md€, et par l'importance des versements reçus de la Cades au titre des déficits antérieurs, à hauteur de 24,2 Md€.

Cette situation de trésorerie nette excédentaire de l'Acoss est temporaire mais bienvenue. L'Acoss ne peut en effet légalement emprunter que sur des maturités inférieures à un an, devenues coûteuses avec la hausse des taux d'intérêt. Les intérêts de ses émissions, qui couvrent aussi le risque de liquidité et des avances à d'autres partenaires comme l'Unédic, se sont déjà élevés à 113 M€ du 1er janvier au 23 mars 2023.

## **2 - Une réduction de la dette sociale en 2023**

Entre 2015 et 2019, la réduction continue des déficits des régimes de sécurité sociale et du FSV, conjuguée aux excédents de la Cades, avait permis à la sécurité sociale de se désendetter, ramenant la dette sociale à 115 Md€ à la fin de 2019. La crise sanitaire a interrompu cette évolution favorable. La dette sociale portée par la Cades et par l'Acoss a augmenté depuis 2020, atteignant 161 Md€ en fin d'année 2022, niveau le plus élevé jamais atteint en valeur absolue.

Au regard des prévisions de la LFSS pour 2023, corrigée à la marge par la LFSSR, cette dette refluerait de 9,5 Md€ en 2023 pour s'établir à 151,6 Md€.

<sup>34</sup> 5 Md€ en 2021 par le décret n° 2021-40 du 19 janvier 2021, 5 Md€ en 2022 par le décret n° 2022-19 du 10 janvier 2022 et 3 Md€ en 2023 par le décret n° 2023-12 du 11 janvier 2023.

**Tableau n° 9 : évolution de la dette sociale portée par la Cades et par l'Acoss (2019-2023, en Md€)**

	2019	2020	2021	2022	2023 (p)
Situation nette négative Cades	89,1	93,0	114,5	136,2	142,7
Cumul déficits non repris par la Cades et maintenus à l'Acoss (hors AT-MP)	25,6	47,6	39,5	24,9	8,9
<b>Dette sociale (déficits non amortis)</b>	<b>114,7</b>	<b>140,6</b>	<b>154,0</b>	<b>161,1</b>	<b>151,6</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes 2019 à 2022, les décrets n° 020-1074 du 19 août 2020, n° 2021-40 du 19 janvier 2021, n° 2022-19 du 10 janvier 2022, n° 2023-12 du 11 janvier 2023 et les prévisions de la LFSSR 2023 et de la Cades sur son résultat 2023

### 3 - Un financement des déficits à définir pour les exercices 2024 et suivants

Grâce aux ressources qui lui sont affectées (la contribution à la réduction de la dette sociale – CRDS, une fraction de la CSG et les réserves du fonds de réserve des retraites), la Cades couvre la charge des intérêts des emprunts qu'elle a émis et dégage un excédent. Celui-ci est consacré, pour l'essentiel, au remboursement de sa dette et à des versements à l'Acoss qui financent la reprise des déficits qui lui ont été transférés. Cet excédent, stable en 2019 et en 2020 autour de 16 Md€, a augmenté depuis 2021 sous l'effet du rebond de la masse salariale, sur laquelle sont assises en grande partie la CSG et la CRDS. Il a atteint 19,0 Md€ en 2022.

Des décrets ont fixé les modalités du versement de la Cades à l'Acoss des 136 Md€ alloué par la loi du 7 août 2020. Le tableau ci-après donne la répartition de ces versements par exercice et par nature d'opérations.

**Tableau n° 10 : montants pris en charge par la Cades par exercices et par catégories d'opérations (en Md€)**

	2020	2021	2022	2023	2024 (p)	Total
Déficits antérieurs à 2020	20,0	11,2				31,2
Déficit branche maladie + FSV 2020		23,8	9,1			32,9
Déficit branche maladie 2021			25,9	0,2		26,1
Déficit branche maladie + retraite 2022				24,0		24,0
Dette établissements de santé		5,0	5,0	3,0		13,0
Reste pour reprise déficits 2023					8,8	8,8
<b>Total</b>	<b>20,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	<b>27,2</b>	<b>8,8</b>	<b>136,0</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes des exercices 2020 et 2021, les décrets n° 020-1074 du 19 août 2020, n° 2021-40 du 19 janvier 2021, n° 2022-19 du 10 janvier 2022 et n° 2023-12 du 11 janvier 2023

La Cades a repris les déficits 2020 de la branche maladie du régime général et du FSV et 2021 de la branche maladie du régime général, les situations nettes des autres branches du régime général étant alors excédentaires. En 2023<sup>35</sup>, elle reprendra 24 Md€ au profit de la branche maladie pour couvrir le déficit de 2022 (21 Md€) et les reliquats de 2021 (0,2 Md€), 3 Md€ au profit de la branche vieillesse et 3 Md€ pour la dernière tranche du dispositif à destination des établissements de santé participant au service public.

Il ne restera donc plus que 8,8 Md€ disponibles à la Cades en application de la loi du 7 août 2020 pour reprendre les déficits des années 2023 et suivantes du régime général<sup>36</sup>. Cette somme devrait seulement permettre de reprendre l'essentiel des déficits de 2023 des branches maladie et vieillesse du régime général. En revanche, il faudra élaborer de nouvelles solutions pour la reprise des déficits de la CNRACL constatés depuis 2020 et pour ceux des branches maladie et vieillesse du régime général constatés à partir de 2024, pour éviter qu'ils ne pèsent sur les soldes de l'Acoss.

---

<sup>35</sup> Décret n° 2023-12 du 11 janvier 2023.

<sup>36</sup> Les textes actuels n'autorisent pas une reprise de la dette de la CNRACL cumulée après le déficit 2019.

---

## CONCLUSION

---

*En 2022, le déficit des régimes de sécurité sociale et du FSV est resté élevé malgré la poursuite d'une croissance rapide des recettes, portée par l'amélioration de la situation de l'emploi. Les effets de la crise sanitaire sont demeurés sensibles mais se sont progressivement atténués. Les mesures de revalorisation du Ségur de la santé, y compris dans le champ du médico-social, se sont poursuivies. Le renforcement de l'inflation a conduit le Gouvernement, pour protéger le pouvoir d'achat, à revaloriser par anticipation les pensions de retraites et d'invalidité, rentes AT-MP et prestations familiales et à augmenter le point d'indice de la fonction publique.*

*En 2023, la réduction conjoncturelle des déficits devrait permettre une diminution de la dette sociale pour la première fois depuis 2019 et un retour à l'excédent de la situation nette de trésorerie de l'Acoss.*

*Toutefois, les déficits de la sécurité sociale devraient repartir à la hausse en 2024, en raison d'une augmentation des déficits de la branche vieillesse, la réforme des retraites de 2023 ne produisant pas encore son plein effet. La situation financière de la CNRACL est à cet égard particulièrement critique et demandera des mesures spécifiques.*

*La trajectoire des soldes de la branche maladie apparaît mieux orientée mais son évolution favorable repose sur des hypothèses fragiles de maîtrise des charges, en l'absence de réorganisations structurelles visant à une meilleure efficacité.*

*Dans ces conditions, l'Acoss ne sera plus en mesure de financer, à elle seule, les déficits du régime général des exercices 2024 et suivants, ni le cumul des déficits de la CNRACL depuis 2020. Comme la Cour l'a déjà relevé dans son précédent rapport<sup>37</sup>, un nouvel allongement de la durée de vie de la Cades au-delà de 2033, s'il était décidé, devrait impérativement s'accompagner d'une trajectoire crédible et durable de retour à l'équilibre.*

*Pour cela, un programme pluriannuel de réformes doit être établi, accompagné d'une trajectoire de rétablissement des comptes. Il importe que le Parlement, dont les pouvoirs ont été renforcés par la récente loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale, soit saisi le plus tôt possible du contenu et du calendrier de ces réformes.*

---

---

<sup>37</sup> Cour des comptes, Ralfss 2022 chapitre I, « La situation financière de la sécurité sociale : un redressement sous contraintes mais nécessaire ».