

Chapitre I

**La situation et les perspectives
financières de la sécurité sociale :
un effort structurel toujours nécessaire,
une résorption de la dette sociale à
mener à terme**

PRÉSENTATION

Dans ce premier chapitre, la Cour analyse l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2017, au regard notamment des prévisions des lois de financement de la sécurité sociale pour 2017 et pour 2018. Elle examine aussi les perspectives qu'ouvre, pour l'évolution de la dette sociale, la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes de la sécurité associée à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 ainsi que les indications rendues publiques par le Gouvernement le 25 septembre 2018 sur le contenu du PLFSS 2019.

En 2017, le déficit des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a continué à se réduire, grâce à la forte hausse de la masse salariale liée à l'amélioration de la situation économique. Contrairement aux autres branches, le déficit de la branche maladie s'est cependant légèrement détérioré.

En 2018, selon les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2018 et les premières annonces du Gouvernement sur les mesures du PLFSS 2019, le régime général et le FSV, pris ensemble, s'approcheraient de l'équilibre, à 1 Md€ près.

Au-delà, le PLFSS pour 2019 organise un cadre rénové de relations financières entre l'État et la sécurité sociale, conduisant à un partage du coût des baisses de prélèvements obligatoires, et prévoit un schéma d'amortissement de la dette sociale incluant une reprise de 15 Md€ de dette de l'ACOSS par la CADES.

Si le déficit des régimes de sécurité sociale et du FSV s'est à nouveau réduit en 2017, cette amélioration a une origine conjoncturelle et de la sécurité sociale doit effectivement contribuer à l'effort structurel de redressement des finances publiques (I). En 2018, la sécurité sociale serait désormais très proche de l'équilibre (II). À compter de 2019, un pilotage ferme de la trajectoire financière de la sécurité sociale s'impose pour réaliser simultanément les objectifs de retour durable de la sécurité sociale à l'équilibre, de rééquilibrage de ses relations financières avec l'État et d'extinction de la dette sociale (III).

I - En 2017, une réduction du déficit de la sécurité sociale permise par une conjoncture économique favorable

En 2017, le déficit agrégé des régimes obligatoires de base et du FSV s'est établi à 4,8 Md€, contre 7,0 Md€ en 2016. Il a ainsi connu une nouvelle réduction (de 2,2 Md€), de moindre ampleur cependant que l'année précédente (où il avait baissé de 3,3 Md€).

Le déficit agrégé du régime général et du FSV a évolué de façon comparable, puisqu'il s'élève à 5,1 Md€ en 2017 contre 7,8 Md€ en 2016 (soit une réduction de 2,7 Md€, après 3 Md€ en 2016).

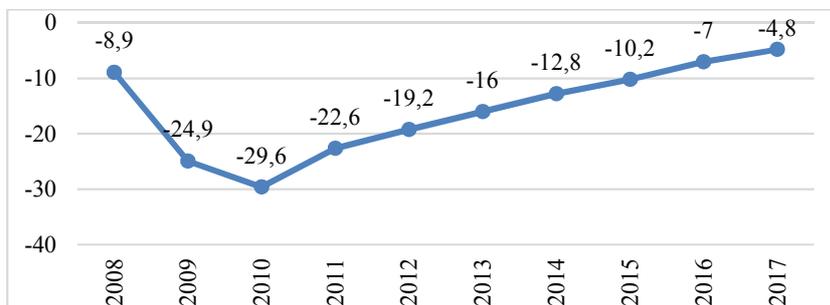
Contrairement à 2016, où le solde de toutes les branches s'était amélioré, celui de la branche maladie s'est légèrement détérioré (de 0,1 Md€).

A - Une nouvelle année de baisse des déficits des régimes obligatoires de base et du FSV

1 - Des déficits en réduction, à l'exception de la branche maladie

En 2017, le déficit agrégé des régimes obligatoires de base et du FSV a poursuivi sa trajectoire de réduction engagée en 2011, en s'établissant à 4,8 Md€, soit une baisse de 2,2 Md€ par rapport à 2016.

Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2008-2017, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

Cette évolution résulte principalement d'une baisse de 1,9 Md€ du déficit du régime général, qui s'établit à 2,2 Md€² et d'une réduction de 0,7 Md€ de celui du FSV, qui retrouve, à 2,9 Md€, son niveau de 2013.

En revanche, l'excédent des régimes de base autres que le régime général a nettement reculé, passant de 0,7 Md€ en 2016 à 0,2 Md€ en 2017, du fait principalement de la baisse de l'excédent du régime de retraites de base des professions libérales (0,3 Md€, contre 0,6 Md€ en 2016). Les soldes des autres régimes sont restés globalement stables.

Tableau n° 1 : évolution des déficits sociaux (2012-2017, en Md€)

	Résultat 2012	Résultat 2013	Résultat 2014	Résultat 2015	Résultat 2016	Résultat 2017
Maladie	-5,9	6,8	-6,5	-5,8	-4,8	-4,9
AT-MP	-0,2	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1
Famille	-2,5	-3,2	-2,7	-1,5	-1,0	-0,2
Vieillesse	-4,8	-3,1	-1,2	-0,3	0,9	1,8
Régime général	-13,3	-12,5	-9,7	-6,8	-4,1	-2,2
FSV	-4,1	-2,9	-3,5	-3,9	-3,6	-2,9
Vieillesse + FSV	-8,9	-6,0	-4,7	-4,2	-2,8	-1,1
Total régime général + FSV	-17,5	-15,4	-13,2	-10,8	-7,8	-5,1
Régimes obligatoires de base	-15,0	-13,1	-9,3	-6,4	-3,4	-1,9
Total régimes obligatoires de base et FSV	-19,1	-16,0	-12,8	-10,3	-7,0	-4,8

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis. La ligne relative aux régimes obligatoires de base inclut le régime général.

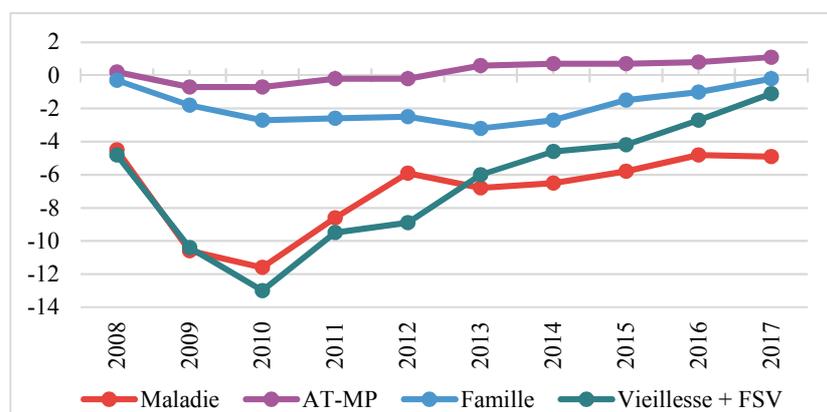
Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

Ont contribué à l'amélioration du solde agrégé du régime général et du FSV la branche vieillesse, dont l'excédent a atteint 1,8 Md€ (+0,9 Md€ par rapport à 2016) ; la branche AT-MP, dont l'excédent s'est lui aussi accru, pour atteindre 1,1 Md€ (+0,3 Md€) ; la branche famille, dont le solde, soit -0,2 Md€ (+0,8 Md€), approche l'équilibre ; le FSV, dont le déficit, soit 2,9 Md€ (-0,7 Md€), a baissé pour la deuxième année consécutive, tout en continuant à s'inscrire à un niveau élevé.

² L'analyse de l'évolution des soldes du régime général et de ses branches et du FSV repose, sauf mention particulière, sur les données du rapport de la CCSS de juin 2018, non corrigées des produits exceptionnels qui ont donné lieu à l'expression de réserves par la Cour dans ses rapports de certification des comptes du régime général pour l'exercice 2016, juin 2017, p. 38 et 105, et pour l'exercice 2017, mai 2018, p. 94. La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

En revanche, le déficit de la branche maladie s'est légèrement accru, à 4,9 Md€ (+0,1 Md€), alors qu'il avait diminué au cours de chacune des trois années précédentes.

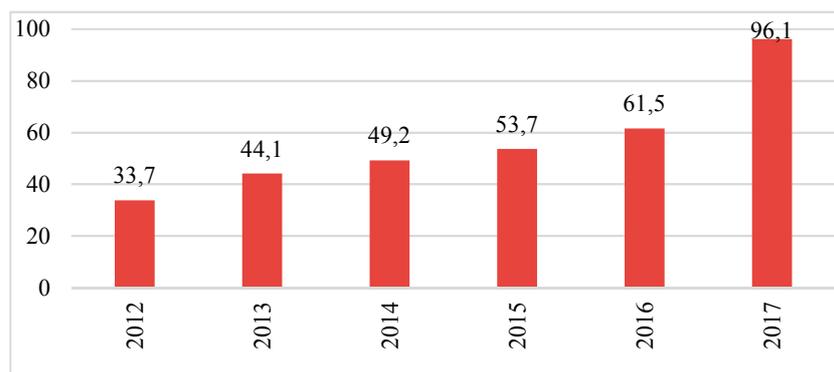
Graphique n° 2 : évolution par branche du déficit agrégé du régime général et du FSV (2008-2017, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

Au total, le déficit de la branche maladie, qui représentait environ un tiers du déficit agrégé du régime général et du FSV en 2012, en représente désormais la quasi-totalité.

Graphique n° 3 : contribution des déficits de la branche maladie au déficit du régime général et du FSV (2012-2017, en %)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

2 - Un déficit global conforme à la prévision révisée de la loi de financement 2018, mais plus élevé qu'en loi de financement 2017

La loi de financement pour 2017 prévoyait un déficit agrégé de 4,1 Md€ pour l'ensemble des régimes obligatoires de base et le FSV en 2017, en réduction de 2,8 Md€ par rapport au déficit estimé pour 2016. Quant au déficit agrégé du régime général et du FSV, il devait s'établir à 4,2 Md€, soit une baisse de 2,9 Md€ par rapport au solde estimé pour 2016.

Ces prévisions ont été dégradées dans la loi de financement pour 2018, le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV pour 2017 étant porté à 4,9 Md€ (soit une hausse de 0,8 Md€ par rapport à la LFSS 2017) et celui du régime général et du FSV à 5,2 Md€ (+1 Md€).

**Tableau n° 2 : comparaison des soldes 2017 avec les prévisions
(en Md€)**

	Résultat 2016	LFSS 2017 (1)	LFSS 2018 (2)	Résultat 2017 (3)	Écart (3)-(2)
Maladie	-4,8	-2,6	-4,1	-4,9	-0,8
AT-MP	0,8	0,7	1,0	1,1	0,1
Famille	-1,0	0,0	0,3	-0,2	-0,5
Vieillesse	0,9	1,6	1,3	1,8	0,5
Régime général	-4,1	-0,4	-1,6	-2,2	-0,7
FSV	-3,6	-3,8	-3,6	-2,9	0,7
Vieillesse + FSV	-2,8	-2,2	-2,3	-1,1	1,2
Total régime général et FSV	-7,8	-4,2	-5,2	-5,1	0,1
Régimes obligatoires de base (ROB)	-3,4	-0,3	-1,3	-1,9	-0,6
ROB et FSV	-7,0	-4,1	-4,9	-4,8	0,1

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis. La ligne relative aux régimes obligatoires de base inclut le régime général.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2017, la LFSS 2018 et les rapports de la CCSS.

Pour une part, cette détérioration de 1 Md€ du déficit prévisionnel du régime général et du FSV pour 2017 en loi de financement pour 2018 reflétait des recettes plus faibles que prévu : l'effet de base négatif de recettes 2016 en définitive moins élevées que le prévoyait la LFSS 2017 (-1,3 Md€) n'était qu'en partie compensé par l'incidence d'une révision favorable des hypothèses économiques pour 2017 (+1,0 Md€).

Tableau n° 3 : variations du PIB et de la masse salariale (en %)

	2016	Prévision 2017 en LFSS 2017	Prévision 2017 en LFSS 2018	2017
PIB en valeur	+1,4	-	-	+2,8
PIB en volume	+1,2	+1,4	+1,7	+2,2
Inflation (hors tabac)	+0,2	+0,8	+1,0	+1,0
Masse salariale (champ URSSAF)	+2,4	+2,7	+3,3	+3,5
<i>Effectifs moyens</i>	+1,0	+1,0	+1,7	+1,9
<i>Salaire moyen</i>	+1,4	+1,7	+1,6	+1,6

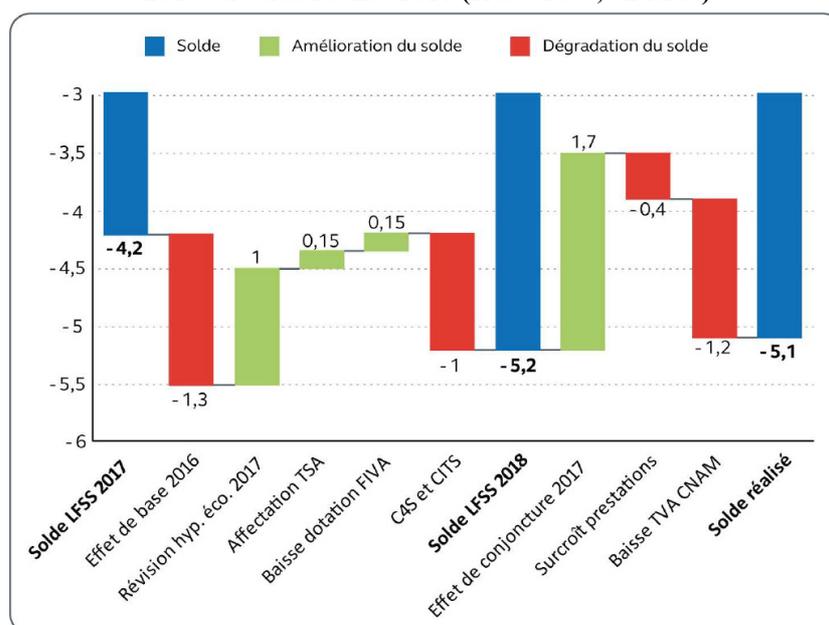
Source : Cour des comptes d'après les données de l'Insee (Insee Première mai 2018) et du rapport de la CCSS de septembre 2018.

La détérioration du déficit prévisionnel par rapport à la prévision initiale de la LFSS 2017 découlait par ailleurs de l'adoption en loi de financement pour 2018 de mesures nouvelles ayant un effet rétroactif sur 2017. Les suppressions de la contribution sociale supplémentaire de solidarité des sociétés (C4S) et de la compensation du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS) ont engendré un manque à gagner pour le régime général (soit de 1 Md€), compensé en partie seulement par la baisse de la dotation de la branche AT-MP au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) et la réaffectation d'une partie de la taxe de solidarité additionnelle (TSA) du fonds CMU-C à la CNAM (soit 0,15 Md€ de recettes supplémentaires au titre de chacun de ces deux mouvements).

En définitive, le déficit agrégé du régime général et du FSV s'est établi à un niveau voisin de la prévision révisée de la LFSS 2018 (à 0,1 Md€ près), mais en raison de facteurs non anticipés au stade de l'élaboration de cette dernière. Ainsi, les dépenses de prestations ont dépassé de 0,4 Md€ la prévision. Surtout, le surcroît de dynamisme de la conjoncture économique de l'année 2017 par rapport aux hypothèses actualisées par la LFSS 2018 a neutralisé la baisse - non prévue par la LFSS 2018 - de 1,2 Md€ de recettes de TVA nette par la branche maladie du fait de la réduction de 6,69 points, en 2018, de la fraction attribuée à la CNAM, dont 5,59 points ont été réaffectés à l'ACOSS.

Pour la deuxième année consécutive, après un « produit exceptionnel » de CSG en 2016, l'absence de prise en compte dans les prévisions financières de la loi de financement de la sécurité sociale des impacts comptables des effets de dispositions législatives nouvelles a ainsi affecté de manière significative le solde agrégé du régime général et du FSV (voir B - 1 - *infra*).

Graphique n° 4 : passage des soldes prévisionnels des LFSS 2017 et 2018 au solde réalisé 2017 (RG + FSV, en Md€)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

3 - Une amélioration des soldes d'origine conjoncturelle

La sensibilité des recettes et du solde à la croissance de l'économie peut s'apprécier à travers l'analyse des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit. Afin de les estimer, la Cour a appliqué la méthodologie utilisée dans l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2017 à l'ensemble constitué du régime général et du FSV. Compte tenu de ce champ restreint à une partie des administrations publiques, ces estimations sont à considérer avec une certaine précaution.

Méthodologie suivie pour l'évaluation du solde structurel

Le solde conjoncturel est constitué de la perte de recettes liée à l'écart de production, qui est égal à la différence accumulée entre la croissance effective et la croissance potentielle du PIB. Le calcul de ce solde repose sur l'hypothèse que l'évolution spontanée des recettes est fonction de la croissance du PIB en valeur avec une élasticité de 0,97³. Le solde conjoncturel, ainsi que les facteurs exceptionnels, sont ensuite déduits du solde effectif pour obtenir le solde structurel.

Ainsi, si l'on retient les hypothèses d'écarts de production du Gouvernement associées au projet de loi de règlement du budget de l'État de 2017, l'amélioration du solde conjoncturel (+3,1 Md€) explique la totalité de la réduction du déficit effectif du régime général et du FSV (+2,7 Md€) entre 2016 et 2017.

Tableau n° 4 : estimation du solde structurel du régime général et du FSV à partir des hypothèses du gouvernement (en Md€)

	2016	2017
Solde du régime général et du FSV	-7,8	-5,1
<i>(en point de PIB)</i>	<i>-0,34</i>	<i>-0,22</i>
Recettes	365,0	376,6
Écart de production	-1,5 %	-0,6 %
Solde conjoncturel	-5,3	-2,2
Facteurs exceptionnels	+1,3	+1,0
Solde structurel	-3,8	-3,9
<i>(en point de PIB)</i>	<i>-0,17</i>	<i>-0,17</i>

Source : Cour des comptes, d'après les données des rapports de la CCSS de juin 2018 et de juillet 2017, du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques du 11 juillet 2017 (écart de production 2016 du Gouvernement) et du projet de loi de règlement de 2017 (écart de production 2017 du Gouvernement).

Les facteurs exceptionnels se succèdent pour des montants significatifs : après le produit exceptionnel de CSG (0,7 Md€) et l'effet résiduel de l'avancement du calendrier de versement aux URSSAF des cotisations sociales par les caisses de congés payés (0,6 Md€) en 2016, l'affectation à la branche maladie des réserves de la section III du FSV et le traitement comptable de la modification des modalités d'imposition à la

³ Rapport entre le taux de croissance spontanée des recettes et le taux de croissance du PIB en valeur. Cette élasticité moyenne est calculée à partir des élasticités par type de prélèvements reprises dans l'annexe 2 de la loi de programmation des finances publiques du 22 janvier 2018 (soit 0,63 pour les cotisations sociales, 1,86 pour la CSG et 1 pour les autres prélèvements obligatoires).

taxe sur les véhicules de société (TVS)⁴ ont apporté 1 Md€ de recettes ponctuelles en 2017.

Après neutralisation de ces facteurs exceptionnels, la composante structurelle du déficit continuerait ainsi à s'inscrire à un niveau élevé et à représenter une part significative du déficit 2017. La nécessaire contribution de la sécurité sociale à la réduction du déficit structurel de l'ensemble des administrations publiques appelle dès lors un effort structurel en dépenses à même d'abaisser leur rythme d'augmentation à un niveau inférieur à celui de la croissance potentielle.

B - Des recettes et des dépenses plus dynamiques qu'en 2016

À périmètre constant, la croissance des recettes du régime général et du FSV s'est affermie par rapport à 2016, sous l'effet de l'amélioration de la conjoncture économique. Celle des dépenses, notamment d'assurance maladie, s'est également inscrite en hausse.

Tableau n° 5 : évolution des recettes et des dépenses du régime général et du FSV (en Md€)

	2016	Variation en %*	2017 dans la LFSS 2018	2017 réalisé	Variation en montant**	Variation en %
Produits nets	365,0	+1,1 %	376,1	376,6	+11,6	+3,2 %
Charges nettes	372,7	+0,2 %	381,3	381,7	+9,0	+2,4 %

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

** Variation nette de la mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (PUMa), qui s'est accompagnée d'une extension du périmètre de la branche maladie de 22,7 Md€.*

*** Entre l'exécution 2016 et l'exécution 2017.*

Source : Cour des comptes d'après les données des rapports de la CCSS de juin 2016 et de juin 2018.

⁴ Qui a donné lieu au rattachement de cinq trimestres de produits à 2017.

1 - Une croissance des recettes qui s'affermi par rapport à 2016

Les recettes du régime général et du FSV ont plus fortement augmenté en 2017 qu'en 2016, grâce au dynamisme accru de la masse salariale (+3,5 % en 2017 contre +2,4 % en 2016) et au moindre effet des mesures nouvelles en recettes.

Si les produits nets 2017 ont été affectés par un effet de base négatif, imputable à des produits inférieurs en 2016 de 1,3 Md€ à la prévision de la LFSS 2017, ce manque à gagner a été compensé en cours d'année par les effets favorables de l'amélioration de la conjoncture économique sur les assiettes de prélèvement.

La hausse des recettes, de 11,6 Md€ en 2017 par rapport à 2016, a ainsi dépassé de 500 M€ celle prévue par la LFSS 2018, sous l'effet d'une hausse de la masse salariale plus vive qu'anticipé (3,5 %, au lieu de 3,3 %).

Tableau n° 6 : recettes du régime général et du FSV (en Md€)

	2016	Variation en %*	2017 en LFSS 2018	Réalisé 2017	Variation en montant	Variation en %
Produits nets régime général + FSV	365,0	+1,1 %	376,1	376,6	+11,6	+3,2 %
Cotisations sociales brutes	205,5	+0,5 %	211,5	212,8	+7,3	+3,6 %
Cotisations prises en charge par l'État	3,4	+9,1 %	6,0	5,9	+2,5	+75,8 %
CSG brute	89,3	+2,2 %	90,4	91,1	+1,7	+2,0 %
Autres contributions sociales brutes	12,9	-6,6 %	13,1	13,4	+0,4	+3,2 %
Impôts et taxes bruts	46,1	-0,6 %	47,7	46,8	+0,7	+1,5 %
Charges liées au recouvrement	-1,7	-37,0 %	-1,9	-2,6	-0,9	+53,0 %
Transferts nets reçus	4,1	+7,3 %	4,1	3,7	-0,4	-10,1 %
Autres produits nets	5,3	+13,9 %	5,1	5,5	+0,3	+5,1 %

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

** Variation nette de la mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (PUMA), qui s'est accompagnée d'une extension de 22,7 Md€ du périmètre des recettes de la branche maladie. Source : Cour des comptes d'après les données des rapports de la CCSS de juin 2016 et de juin 2018.*

a) Un effet globalement négatif des mesures nouvelles en recettes

Les mesures nouvelles ont réduit les recettes du régime général et du FSV de 0,9 Md€ en 2017, malgré un effet net positif de 1,6 Md€ attendu au stade de la LFSS 2017.

Trois éléments expliquent l'essentiel de cet écart.

Tout d'abord, dans la partie relative à l'exercice 2017, la LFSS 2018 a procédé à la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés supplémentaire (C4S)⁵ et a prévu la non-compensation par l'État du crédit d'impôt de taxe sur les salaires. Les réductions de recettes correspondantes, soit 0,4 et 0,6 Md€ respectivement, ont été intégrées à l'équilibre financier du régime général et du FSV prévu par la LFSS 2018.

En revanche, ce même équilibre financier n'a pas intégré le transfert, prévu par la loi de finances initiale pour 2018, d'une fraction de TVA nette affectée de la CNAM à l'ACOSS à compter de 2018, qui s'est traduit par une perte de 1,2 Md€ de produits de TVA pour le régime général en 2017.

Une prévision en LFSS non corrigée de l'effet sur 2017 d'une baisse de la fraction de TVA affectée à la branche maladie en 2018

La sécurité sociale bénéficie depuis 2013 d'une fraction de TVA nette. Dans le cadre des mesures visant à augmenter le pouvoir d'achat des actifs (hausse de la CSG, suppression des cotisations salariales maladie et chômage), la loi de finances pour 2018 a ramené la fraction de TVA nette affectée à la branche maladie de 7,03 % en 2017 à 0,34 % en 2018.

Dans la comptabilité budgétaire de l'État, les recettes d'un exercice correspondent aux encaissements portant sur les périodes d'activité de décembre N-1 à novembre N. Dans la comptabilité générale de la sécurité sociale, en droits constatés, les produits sont comptabilisés par période d'activité, de janvier à décembre N.

Le taux fixé en loi de finances pour la fraction de TVA affectée à la CNAM s'appliquant aux recettes budgétaires de l'exercice, les produits de TVA nette affectés à la sécurité sociale au titre de l'exercice N sont constitués des encaissements nets de février à décembre N, affectés au taux applicable à l'année N et des encaissements nets de janvier N+1, affectés au taux applicable à l'année N+1.

⁵ La Cour avait relevé que cette mesure visait à « intégrer dans les comptes prévisionnels de la sécurité sociale un produit supplémentaire sans créer de charge additionnelle pour les entreprises redevables ». *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre I La situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un retour à l'équilibre à accélérer, p. 70, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

En application de ce mécanisme, le produit à recevoir de TVA nette inscrit dans les comptes de 2017 de la branche maladie au titre des encaissements nets de janvier 2018 ne s'élève qu'à 60 M€, soit un montant inférieur de 1,2 Md€ à ce qu'il aurait été en l'absence de réduction de la fraction de TVA affectée à la CNAM en 2018.

Les montants de recettes prévus par le PLFSS 2018 ont repris les estimations tendanciennes du produit de TVA, sans tenir compte de la baisse de la fraction affectée à la branche maladie. En ne prenant pas en compte l'impact des dispositions soumises au Parlement dans le PLF 2018, les prévisions de recettes pour 2017 inscrites dans le PLFSS 2018, comme dans la LFSS 2018 en l'absence d'amendement, étaient surévaluées de 1,2 Md€.

Enfin, le surcroît de recettes prévu en LFSS 2017 au titre des mesures relatives à la lutte contre la fraude aux cotisations sociales et du plafonnement des niches sociales, soit 0,4 Md€, n'a pas été constaté.

Tableau n° 7 : effet des mesures en recettes sur les produits du régime général et du FSV en 2017 (en Md€)

Intitulé de la mesure	LFSS 2017	Réalisé
Mesures liées au « pacte de responsabilité »	-1,8	-1,7
Effet en année pleine de l'extension de la baisse des cotisations famille	-1,1	-1,0
Extinction de l'avancement du versement aux URSSAF des prélèvements par les caisses de congés payés	-0,5	-0,5
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,2	-0,2
Autres mesures de baisse de prélèvements obligatoires	-0,9	-0,8
Création du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (CITS)	-0,6	-0,5
Relèvement des seuils d'assujettissement à la CSG sur les revenus de remplacement	-0,3	-0,3
Mesures de financement non pérennes	+0,9	+1,0
Affectation des réserves de la section III du FSV	+0,8	+0,9
Modification des modalités d'imposition à la taxe sur les véhicules de société	+0,2	+0,2
Mesures de compensation en recettes	+3,2	+2,0
Augmentation de la compensation par dotations du budget de l'État	+2,7	+2,5
Ajustement de la fraction de TVA affectée en 2017 à la branche maladie	-0,7	-0,7
Réaffectation intégrale de la taxe sur les véhicules de société	+0,2	+0,2
Compensation du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires	+0,6	-*
Création de la contribution sociale de solidarité des sociétés supplémentaire	+0,4	-*
Autres mesures en recettes	+0,4	-1,2
Hausse du taux des cotisations d'assurance vieillesse (réforme de 2014 des retraites)	+0,5	+0,5
Relèvement des droits de consommation sur le tabac	+0,3	+0,3
Décalage du paiement de la contribution sur les stock-options et les actions gratuites	+0,1	+0,1

Intitulé de la mesure	LFSS 2017	Réalisé
Mesures de lutte contre la fraude aux cotisations	+0,3	-
Plafonnement de niches sociales	+0,1	-
Contrecoup du produit exceptionnel de CSG en 2016	-0,7	-0,7
Contrecoup de la taxation au fil de l'eau des produits d'assurance-vie	-0,2	-0,2
Incidence en 2017 de la baisse de la fraction de TVA attribuée à la sécurité sociale en 2018	-	-1,2
Transferts internes à la sécurité sociale	-0,2	-0,2
Réaffectation de TSA du Fonds CMU-C à la CNAM	0	+0,2*
Solde des autres mesures de transferts internes à la sécurité sociale	-0,2	-0,4
Total des mesures en recettes	+1,6	-0,9

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

* Effets de mesures décidées en LFSS 2018.

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2017, de la LFSS 2018 et du rapport de la CCSS de juin 2018.

b) Une croissance spontanée des recettes soutenue par l'évolution de la masse salariale

Hors l'effet des mesures nouvelles en recettes, l'augmentation spontanée des recettes du régime général et du FSV a atteint 3,4 % en 2017 (+12,5 Md€), contre 2,1 % en 2016, soit un niveau proche de la croissance de la masse salariale du secteur privé (+3,5 %).

Nettes des charges liées à leur recouvrement, les cotisations sur les salaires du secteur privé ont augmenté de 3,2 %⁶.

La CSG a augmenté moins rapidement (+2 %) que l'ensemble des produits, avec des mouvements contrastés par assiette : la CSG sur les revenus d'activité a été tirée par le dynamisme de la masse salariale, ce que masque l'effet du produit exceptionnel de CSG, mesure non pérenne de 2016 (+1,8 % au total) ; sur les revenus de remplacement, les produits ont crû moins rapidement qu'en 2016 (+1,4 %), du fait de la révision des seuils d'assujettissement⁷ ; sur les revenus du capital, les recettes ont été plus dynamiques (+4 %), du fait de la conjoncture économique.

⁶ L'augmentation plus élevée des cotisations brutes (+3,6 %) traduit l'incidence d'une réforme majorant les taxations d'office, dont l'incidence sur les produits bruts a été globalement compensée par une hausse concomitante des dépréciations sur créances.

⁷ Cette mesure, introduite par amendement au cours de la discussion parlementaire sur le PLFSS 2017, visait notamment à neutraliser les effets de la fiscalisation des majorations de pensions pour charges de famille, qui a augmenté le nombre de retraités assujettis à la CSG à taux réduit et à taux plein et accru ainsi de près de 0,4 Md€ le produit de la CSG assise sur les revenus de remplacement.

2 - Des compensations limitées en 2017 aux pertes de recettes du « pacte de responsabilité »

Les pertes de recettes issues de la dernière étape du « pacte de responsabilité » présenté au printemps 2014⁸ ont atteint 1,7 Md€ pour le régime général et le FSV en 2017. Elles ont été couvertes par 1 Md€ de recettes non pérennes (affectation des réserves de la section III du FSV et modification des modalités d'imposition à la TVS), soit un solde à compenser par l'État de 0,7 Md€.

Parallèlement, les transferts en recettes et en dépenses opérés par les textes financiers pour 2017 entre l'État et la sécurité sociale, qui incluent celui du financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) vers l'assurance maladie, ont amélioré de 0,5 Md€ le solde du régime général et du FSV. À 0,2 Md€ près, ils ont ainsi compensé le solde des pertes de recettes 2017 liées au « pacte de responsabilité ».

Sur l'ensemble des mesures du « pacte de responsabilité » mises en œuvre entre 2015 et 2017 et des mesures associées de transferts de recettes depuis l'État, un bilan positif, pouvant être estimé à 0,6 Md€ en 2017, se dégage en faveur du régime général et du FSV.

Un bilan du « pacte de responsabilité » et de sa compensation globalement positif pour la sécurité sociale entre 2015 et 2017

Selon le rapport de la CCSS de juin 2018, le solde négatif précité de compensation sur 2017 (0,2 Md€) fait suite à un gain net de près de 0,8 Md€ pour la sécurité sociale sur 2015-2016, au titre des réductions de cotisations et contributions sociales et de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S) prévues par le « pacte de responsabilité » du printemps 2014 et par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015 et de leur compensation.

⁸ S'agissant des recettes sociales, le « pacte de responsabilité » prévoyait la suppression de toute cotisation sociale patronale au niveau du SMIC (à l'exception notamment des cotisations de retraites complémentaires et d'assurance chômage), une baisse de 5,25 % à 3,45 % du taux des cotisations familiales (patronales) sur la part des rémunérations salariales allant jusqu'à 3,5 fois le SMIC, une baisse de ces mêmes cotisations pour les travailleurs indépendants et la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S). La LFSS 2017 est revenue sur cette dernière mesure, en contrepartie d'un renforcement du CICE et de la mise en place d'un crédit d'impôt de taxe sur les salaires, en maintenant la C3S pour la partie du chiffre d'affaires supérieure à 19 M€.

Ce gain cumulé de 0,6 Md€ sur 2015-2017 s'inscrit cependant en deçà de l'objectif initial du Gouvernement de fournir à la sécurité sociale et plus précisément au FSV, 1,2 Md€ de ressources supplémentaires, soit l'équivalent du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions.

Enfin, ce bilan fin 2017 incorpore l'effet de deux mesures de financement non pérennes, pour 1 Md€ au total.

Au-delà du « pacte de responsabilité », les recettes du régime général ont été affectées en 2017 par le relèvement des seuils d'assujettissement à la CSG des revenus de remplacement (-0,3 Md€) et par la mise en place du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (-0,5 Md€). Ces deux mesures n'ont pas donné lieu à compensation de la part de l'État en 2017 : la première devait être financée en 2017 par la création de la contribution sociale de solidarité des sociétés supplémentaire (C4S), finalement abandonnée en LFSS 2018 ; la seconde a été expressément exclue, pour 2017, du champ de la compensation par l'État par une disposition de la LFSS 2018. Elles conduisent, ensemble, à dégrader de 0,8 Md€ le solde du régime général et du FSV en 2017.

Au total, le bilan de ces opérations se solde par une perte nette de 1 Md€ pour le régime général et le FSV au titre de cette même année.

Tableau n° 8 : incidence pour le régime général et le FSV en 2017 des baisses de prélèvements obligatoires et des transferts de dépenses État-sécurité sociale et de leurs compensations par l'État (en Md€)

Montant à compenser au titre des mesures du « pacte de responsabilité », net des mesures de financement non pérennes	-0,7
Effet en année pleine de l'extension de la baisse des cotisations famille	-1,0
Extinction de l'avancement du versement aux URSSAF des prélèvements par les caisses de congés payés	-0,5
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	-0,2
Affectation des réserves de la section III du FSV	+0,9
Modification des modalités d'imposition à la TVS	+0,2
Transferts en recettes et en dépenses avec le budget de l'État	+0,5
Ajustement de la fraction de TVA affectée en 2017 à la branche maladie	-0,7*
Réaffectation intégrale de la taxe sur les véhicules de société	+0,2
Augmentation des compensations par dotations du budget de l'État	+2,5
Transferts de dépenses	-1,5**
Bilan net sur l'année 2017 du « pacte de responsabilité » et de sa compensation pour le régime général et le FSV (I)	-0,2
Création du crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires (CITS)	-0,5
Relèvement des seuils d'assujettissement à la CSG sur les revenus de remplacement	-0,3
Mesures de baisses de prélèvements obligatoires non compensées, hors « pacte de responsabilité » (II)	-0,8
Solde de l'ensemble des mesures (I+II)	-1,0

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

* Hors 1,2 Md€ de perte constatée en 2017 au titre de la baisse de la fraction 2018.

** Dont transfert du financement des ESAT de l'État vers l'assurance maladie.

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2017 et le rapport de la CCSS de juin 2018.

3 - Une progression des dépenses plus soutenue qu'en 2016

En 2017, les dépenses du régime général et du FSV ont progressé plus rapidement qu'en 2016, de 2,4 % à périmètre courant, contre 0,2 % l'année précédente. L'ampleur de cet écart reflète l'incidence de transferts de dépenses entre l'État et la sécurité sociale en 2016 et en 2017.

Tableau n° 9 : charges nettes du régime général et du FSV (en Md€)

	2016	Variation en %	2017 dans la LFSS 2018	Réalisé 2017	Variation en %
Charges nettes	372,7	+0,2 %	381,3	381,7	+2,4 %
Prestations sociales nettes	343,7	+0,3 %	352,3	352,7	+2,6 %
<i>dont prestations légales nettes</i>	338,1	+0,3 %	344,8	346,8	+2,6 %
<i>dont prestations extralégales nettes</i>	5,5	+2,7 %	5,7	5,9	+6,1 %
Transferts nets versés	17,0	-1,4 %	17,0	16,9	-0,4 %
Charges de gestion courante	12,0	-0,9 %	11,8	12,0	+0,3 %
Autres charges	0,1	-	0,2	0,1	+0,8 %

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

Alors que leur croissance avait été fortement amoindrie en 2016 par l'intégration au budget de l'État des aides au logement jusque-là financées par la branche famille, les dépenses du régime général et du FSV ont été majorées de 1,5 Md€ de mesures de périmètre en 2017.

Tableau n° 10 : effet des mesures de périmètre sur les dépenses du régime général en 2017 (en Md€)

Intitulé de la mesure	LFSS 2017	Réalisé
Transferts du budget de l'État au régime général	+1,6	+1,6
Dépenses de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)	+1,5	+1,5
Part État du fonds d'intervention régional (FIR)	+0,1	+0,1
Transferts du régime général au budget de l'État	-0,1	-0,1
Financement de l'agence nationale de santé publique (ANSP)	-0,1	-0,1
Incidence sur les dépenses du régime général	+1,5	+1,5

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2017 et du rapport de la CCSS de juin 2018.

À périmètre constant, les dépenses du régime général ont augmenté de 2 %, contre 1,6 % en 2016, sous l'effet notamment de la dynamique des dépenses d'assurance maladie, qui dépasse le taux affiché d'évolution de l'ONDAM. Si la croissance des dépenses reste inférieure à celle du PIB en valeur (+2,8 %), elle est comparable à celle de la croissance potentielle de ce dernier (près de 2 %). Dès lors, elle traduit une absence d'effort structurel en dépenses sur 2017 (voir A - 3 - *supra*).

L'analyse de la formation des soldes des différentes branches permet de préciser ces constats.

C - Des déficits toujours élevés pour la branche maladie et le FSV

À l'exception de la branche maladie, les soldes des branches du régime général et du FSV se sont tous améliorés en 2017.

L'évolution des soldes de chaque branche résulte de trois facteurs : la variation spontanée des recettes, celle des dépenses à périmètre constant et les mesures nouvelles et de transferts en recettes et en dépenses. L'effet de ces mesures sur les branches du régime général et le FSV est le suivant.

Tableau n° 11 : répartition par branche des mesures nouvelles et des transferts en 2017 (en Md€)

	Maladie	AT-MP	Famille	Vieillesse	FSV	RG+FSV
Solde des mesures de baisses de prélèvements obligatoires, de transferts de dépenses État-sécurité sociale et de leurs compensations par l'État (I) *	-0,7	+0,0	-0,7	+0,4	+0,0	-1,0
Mesures de transfert internes à la sécurité sociale (II)	1,9	-0,3	+0,3	-2,2	+0,1	-0,2
Sous-total (III=I+II)	1,2	-0,3	-0,4	-1,8	+0,1	-1,2
Autres mesures en recettes (IV)**	-1,6	+0,0	-0,1	+0,5	+0,0	-1,2
Total (III+IV)	-0,4	-0,3	-0,5	-1,3	+0,1	-2,4

* Voir tableau n° 8 *supra*.

** Voir tableau n° 7 *supra*.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

La perte pour la sécurité sociale induite par les mesures de baisses des prélèvements obligatoires et de transferts de dépenses et de recettes avec l'État (soit 1 Md€, voir I – B – 2 - *supra*) apparaît de prime abord concentrée sur les branches maladie (-0,7 Md€) et famille (-0,7 Md€).

Des transferts internes à la sécurité sociale ont conduit à faire supporter cette perte pour l'essentiel à la branche vieillesse et, dans une moindre mesure, aux branches famille et AT-MP, au bénéfice de la branche maladie. Cette dernière a ainsi reçu 1,9 Md€ de transferts nets et dégagé un gain net de 1,2 Md€ au titre de l'ensemble de ces opérations complexes.

Toutefois, compte tenu d'autres mesures en recettes (notamment la baisse de 1,2 Md€ de la fraction de TVA affectée à la branche maladie en 2017), le solde de toutes les branches du régime général de sécurité sociale s'est en définitive détérioré (de 2,4 Md€ au total) sous l'effet des mesures nouvelles et de transferts intervenues en 2017.

1 - Branche maladie : un déficit en légère hausse malgré le dynamisme de la conjoncture économique

Le déficit de la branche maladie s'est établi en 2017 à 4,9 Md€, contre 4,8 Md€ en 2016, année où il s'était réduit de 1 Md€.

Cette légère détérioration s'explique par le fait que la croissance spontanée des recettes (+5,7 Md€), pourtant favorisée par le dynamisme de la conjoncture économique, a tout juste permis de financer la progression des dépenses de la branche à périmètre constant (+5,4 Md€), tandis que les mesures nouvelles et de transferts ont dégradé le solde à la marge (-0,4 Md€, voir tableau n° 11 *supra*).

**Tableau n° 12 : formation du résultat 2017 de la branche maladie
(en Md€)**

	2016	Variation 2016 en %*	2017	Variation 2017 en montant	Variation 2017 en %
Charges nettes, dont	199,4	+1,8 %	206,3	+6,9	+3,5 %
Prestations sociales nettes	187,0	+2,0 %	193,6	+6,6	+3,5 %
<i>dont champ de l'ONDAM**</i>	<i>175,0</i>	<i>+2,1 %</i>	<i>181,3</i>	<i>+6,3</i>	<i>+3,6 %</i>
<i>dont hors ONDAM</i>	<i>12,0</i>	<i>-0,5 %</i>	<i>12,3</i>	<i>+0,3</i>	<i>+2,9 %</i>
Transferts nets versés	5,6	-0,3 %	6,0	+0,4	+7,6 %
Charges de gestion courante	6,7	-0,3 %	6,6	-0,1	-0,9 %
Produits nets, dont	194,6	+2,4 %	201,4	+6,8	+3,5 %
Cotisations sociales brutes	87,3	+1,4 %	90,3	+3,0	+3,4 %
Cotisations prises en charge par l'État	1,6	+8,4 %	3,0	+1,5	+93,3 %
CSG brute	70,2	+6,8 %	71,2	+0,9	+1,3 %
Impôts, taxes et autres contributions sociales	29,6	-7,0 %	31,1	+1,4	+4,8 %
Transferts nets reçus	2,8	+0,5 %	2,8	-0,1	-2,4 %
Autres produits techniques	3,9	+1,6 %	4,1	+0,2	+6,4 %
Résultat net	-4,8		-4,9	-0,1	

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

** Variation nette de la mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (PUMa), qui s'est accompagnée d'une extension du périmètre de la branche maladie de 22,7 Md€.*

*** Par rapport à celui de l'ONDAM, ce périmètre n'intègre pas les dépenses de prestations maladie hors PUMa comptabilisées exclusivement par les autres régimes, celles des prestations AT-MP de l'ensemble des régimes et les prises en charge de cotisations des professionnels de santé. Par ailleurs, les remises sur les produits de santé versées par les entreprises pharmaceutiques et la contribution des organismes complémentaires, présentées en minoration des dépenses de l'ONDAM, sont retracées au plan comptable en produits (impôts et taxes affectés).
Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.*

En 2017, la hausse des produits nets (+6,8 Md€, soit +3,5 %) s'est en apparence modérée par rapport à 2016 (+16,2 %). À périmètre constant des produits, elle s'est néanmoins accélérée (+2,7 % contre +2,4 %).

L'augmentation des produits nets de la branche en 2017 s'explique principalement par les effets favorables de la conjoncture sur les bases de prélèvements obligatoires, dont la croissance spontanée a atteint 2,9 %, tandis que les mesures nouvelles et de transferts ont engendré un surcroît de recettes de 1,1 Md€⁹.

⁹ Compte tenu des transferts de dépenses de l'État vers la branche maladie, soit 1,5 Md€, les mesures nouvelles et de transferts ont toutefois conduit à une perte de 0,4 Md€ sur le solde de la branche, comme indiqué au tableau n° 11 *supra*.

Les produits de la branche maladie ont subi le contrecoup du produit exceptionnel de CSG de 2016 (-0,7 Md€) et l'effet sur les comptes 2017 du transfert en 2018 d'une part de TVA de la CNAM à l'ACOSS (-1,2 Md€). En revanche, la branche maladie a notamment bénéficié d'un relèvement des droits de consommation sur le tabac (+0,3 Md€) et, surtout, d'importants transferts de recettes interne à la sécurité sociale (à hauteur de 1,9 Md€), en provenance des branches AT-MP et vieillesse.

Les charges nettes ont pour leur part augmenté de 6,9 Md€ (+3,5 %), sous l'effet de mesures de périmètre, mais aussi d'une hausse à périmètre constant qui s'est affermie par rapport à 2016 (+2,7 % contre +1,8 %).

Les prestations nettes de la branche maladie entrant dans le champ de l'ONDAM¹⁰ ont atteint 181,3 Md€ (+3,6 % par rapport à 2016).

À périmètre constant, hors transfert à la branche des dépenses liées aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT, soit 1,5 Md€), les dépenses de prestations entrant dans le champ de l'ONDAM ont augmenté de 2,7 %. L'écart avec le taux de progression de l'ONDAM prévu en LFSS 2017, soit 2,2 %, s'explique principalement par des mesures de présentation : contraction des charges pour la branche maladie liées à la prise en charge de cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés avec les produits liés à ces mêmes prises en charge ; externalisation d'une partie des dépenses de médicaments dans le cadre du fonds de financement de l'innovation pharmaceutique. Par ailleurs, des dotations hospitalières à la caisse de sécurité sociale de Mayotte ont fait l'objet, à tort, d'une double comptabilisation.

À titre principal, l'augmentation par rapport à 2016 (+2,9 %) des prestations nettes extérieures à l'ONDAM (12,3 Md€) reflète la hausse des dépenses relatives aux pensions d'invalidité, du fait notamment du recul de l'âge légal de départ en retraite, tandis que les indemnités journalières pour la maternité sont demeurées stables.

¹⁰ Voir le chapitre II du présent rapport : l'objectif national de dépenses d'assurance maladie : une construction et une exécution fragiles, p. 65.

2 - Branche AT-MP : un excédent croissant grâce à la conjoncture, malgré la baisse du taux moyen de cotisation

Après une relative stabilité au cours des années précédentes, le résultat excédentaire dégagé par la branche AT-MP depuis 2013 s'est accru pour atteindre 1,1 Md€ en 2017, contre 0,8 Md€ en 2016.

Trois facteurs se sont conjugués : la stabilité globale des dépenses de prestations, le dynamisme des indemnités journalières étant compensé par l'atonie des autres prestations (rentes) ou leur baisse (soins en ville et en établissement, allocation pour cessation anticipée d'activité) ; la diminution de la dotation au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ; et, surtout, le dynamisme des produits de cotisations (+0,3 Md€, soit +2,5 %), dont la croissance spontanée (+4,8 %) a été atténuée par la baisse du taux moyen de cotisation, au bénéfice d'une hausse équivalente du taux de cotisation maladie.

Toutes choses égales par ailleurs, ce transfert de recettes interne à la sécurité sociale a réduit de 0,3 Md€ le résultat excédentaire de la branche AT-MP en 2017 (voir tableau n° 11 *supra*).

**Tableau n° 13 : formation du résultat 2017 de la branche AT- MP
(en Md€)**

	2016	Variation 2016 en %	2017	Variation 2017 en montant	Variation 2017 en %
Charges nettes, dont	11,8	-0,5 %	11,7	-0,1	-0,6 %
Prestations sociales nettes	8,8	-0,6 %	8,8	0	+0,1 %
<i>dont prestations légales</i>	<i>8,6</i>	<i>-0,5 %</i>	<i>8,5</i>	<i>0</i>	<i>-0,3 %</i>
Transferts nets versés	2,2	+1,0 %	2,1	-0,1	-4,9 %
Charges de gestion courante	0,9	-2,9 %	0,9	0	+2,8 %
Produits nets, dont	12,6	-0,4 %	12,9	+0,3	+2,4 %
Cotisations sociales brutes	12,4	+0,6 %	12,7	+0,3	+2,5 %
Impôts et taxes affectés bruts	0,0	-5,4 %	0,0	0,0	-100,0 %
Résultat net	0,8		1,1	+0,4	

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

3 - Branche famille : un solde désormais proche de l'équilibre grâce à la conjoncture et à une progression limitée des dépenses

Avec un déficit limité à 0,2 Md€, contre 1,0 Md€ en 2016, la branche famille a presque atteint l'équilibre en 2017.

Tableau n° 14 : formation du résultat 2017 de la branche famille (en Md€)

	2016	Variation 2016 en %	2017	Variation 2017 en montant	Variation 2017 en %
Charges nettes, dont	49,6	-8,7 %	50,0	+0,4	+0,7 %
Prestations légales nettes	31,4	-13,6 %	31,3	-	-0,2 %
Prestations extra-légales nettes	5,1	+3,1 %	5,4	+0,3	+6,3 %
Transferts nets versés	10,2	+0,4 %	10,2	-	+0,1 %
Charges de gestion courante	2,9	-0,1 %	3,0	+0,1	+2,8 %
Produits nets, dont	48,6	-7,9 %	49,8	+1,2	+2,4 %
Cotisations sociales brutes	30,2	-8,1 %	30,2	-	+0,1 %
CSG brute	9,9	-10,6 %	10,2	+0,3	+2,6 %
Impôts et taxes affectés bruts	6,9	-12,1 %	7,6	+0,7	+10,2 %
<i>dont taxe sur les salaires</i>	2,6	+9,5 %	5,2	+2,6	+102,0 %
<i>dont taxe spéciale sur les contrats d'assurance</i>	2,3	+3,7 %	1,0	-1,3	-55,9 %
Résultat net	-1,0		-0,2	+0,8	

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

En 2017, les produits nets ont augmenté de 1,2 Md€ (+2,4 %), après avoir diminué de 4,2 Md€ en 2016, sous l'effet de la baisse au 1^{er} avril 2016 du taux de cotisation patronale pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 fois le salaire minimum. L'incidence sur le solde de la branche famille de la croissance spontanée des produits, sous l'effet du dynamisme de la conjoncture économique (+1,7 Md€, soit +3,5 %), a été atténuée par des mesures nouvelles et de transfert (-0,5 Md€, voir tableau n° 11 *supra*), dont l'effet en année pleine de la baisse du taux de cotisation en 2016.

Les charges nettes ont pour leur part augmenté de 0,4 Md€ (+0,7 %), après une baisse de 8,7 % en 2016 suscitée par des mesures de périmètre (transfert du financement des aides au logement au budget de l'État), mais aussi d'économie (effet en année pleine de la modulation des allocations

familiales en fonction des ressources au 1^{er} juillet 2015, poursuite de la réforme de la prestation d'accueil du jeune enfant).

En 2017, l'augmentation des dépenses provient pour l'essentiel des prestations extra-légales (+0,3 Md€, soit +6,3 %), qui financent notamment les modes de garde collectifs, tandis que les prestations légales ont diminué pour la troisième année consécutive (-0,2 %), du fait principalement du moindre recours au congé parental, à la suite de la réforme du complément de libre choix d'activité pour les enfants nés ou adoptés à compter du 1^{er} janvier 2015, qui impose un partage du congé entre les deux parents ; le nombre de bénéficiaires de cette prestation de la PAJE a chuté de 480 000 en 2014 à 270 000 fin 2017.

4 - Branche vieillesse et FSV : un déficit persistant

Le solde de la branche vieillesse doit être considéré de manière agrégée avec celui du FSV, dont les charges sont essentiellement constituées de prises en charge de cotisations et de prestations en sa faveur.

En 2017, le déficit agrégé de la branche vieillesse et du FSV a continué à se réduire, mais n'a pas disparu. Il s'est ainsi établi à 1,1 Md€, contre 2,8 Md€ en 2016, soit une amélioration de 1,7 Md€, proche de celle de 2016 (1,5 Md€). Cette amélioration concerne tant le FSV, dont le déficit s'est réduit de 0,7 Md€, que la branche vieillesse, dont l'excédent s'est accru de 0,9 Md€.

L'amélioration des soldes de la branche vieillesse et du FSV découle pour l'essentiel d'une progression modérée des dépenses de la branche vieillesse (+2,0 Md€) comparée à une croissance spontanée des recettes très soutenue (+4,9 Md€, soit +3,5 %), grâce au dynamisme de la conjoncture économique. En revanche, les mesures nouvelles et de transferts ont dégradé de 1,2 Md€ le solde agrégé de la branche vieillesse et du FSV (voir tableau n° 11 *supra*).

a) Branche vieillesse : un nouvel accroissement de l'excédent malgré des mesures de transferts internes à la sécurité sociale défavorables

Entre 2016 et 2017, le résultat excédentaire de la branche vieillesse a été porté de 0,9 Md€ à 1,8 Md€, sous l'effet d'une accélération spontanée des recettes permise par l'embellie de la conjoncture économique et d'une progression modérée des dépenses.

**Tableau n° 15 : formation du résultat 2017 de la branche vieillesse
(en Md€)**

	2016	Variation 2016 en %	2017	Variation 2017 en montant	Variation 2017 en %
Charges nettes, dont	122,8	+1,9 %	124,8	+2,0	+1,6 %
Prestations légales nettes	113,1	+2,2 %	115,2	+2,1	+1,9 %
Prestations extralégales	0,3	+6,6 %	0,3	-	+2,7 %
Transferts versés	8,1	-1,7 %	7,9	-0,1	-1,7 %
<i>dont RSI</i>	1,3	+17,6 %	1,3	-	+0,7 %
<i>dont adossement IEG</i>	1,6	+1,2 %	1,7	-	+1,2 %
Produits nets, dont	123,7	+2,9 %	126,6	+2,9	+2,4 %
Cotisations sociales	77,5	+3,2 %	81,4	+3,9	+5,1 %
Impôts et taxes affectés	9,8	+9,3 %	8,8	-1,0	-9,8 %
<i>dont taxe sur les salaires</i>	8,3	+17,2 %	5,2	-3,1	-36,9 %
<i>dont C3S</i>	1,5	-20,1 %	3,6	+2,1	+140,2 %
Contributions sociales	5,4	-3,5 %	5,9	+0,5	+9,1 %
<i>dont forfait social</i>	5,2	+30,4 %	5,5	+0,3	+4,8 %
Transferts reçus	30,1	+0,7 %	29,2	-0,8	-2,7 %
Résultat net	0,9		1,8	+0,9	

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

Malgré une conjoncture économique plus favorable, la croissance des produits nets (+2,9 Md€, soit +2,4 %) s'est ralentie en 2017 par rapport à 2016 (+3,5 Md€, soit +2,9 %).

La branche vieillesse a en effet supporté des mesures de transferts internes à la sécurité sociale à hauteur de 2,2 Md€, que les mesures nouvelles en recettes, notamment le relèvement de 0,1 point des taux de cotisations déplafonnées (soit 0,5 Md€) et l'évolution des relations financières avec l'État (soit un gain de 0,4 Md€) n'ont qu'en partie compensées (voir tableau n° 11 *supra*).

Les charges nettes ont pour leur part augmenté de 2,0 Md€ (+1,6 %), soit une progression plus faible qu'en 2016 (+1,9 %).

Ce ralentissement s'explique par le fléchissement des prestations légales (+1,9 % contre +2,2 % en 2016), malgré une forte hausse (+20 %) des prestations versées au titre de la retraite anticipée, qui ont atteint 1,5 Md€. Le relèvement de l'âge légal de départ en retraite a en effet entraîné une réduction des départs en fin d'année 2016, ce qui a eu pour effet de limiter le nombre de nouveaux mois de pensions en paiement en 2017. Par ailleurs, la revalorisation des pensions en fonction de l'inflation

constatée a eu une incidence limitée sur l'évolution des dépenses de prestations (+0,2 % en moyenne annuelle¹¹).

b) Fonds de solidarité vieillesse : un déficit toujours élevé, malgré le dynamisme de la conjoncture et une hausse modérée des dépenses

La réduction du déficit du FSV, de 3,6 Md€ en 2016 à 2,9 Md€ en 2017, reflète les effets favorables de la conjoncture sur les recettes de CSG sur les revenus du capital qui lui est affectée (+4,4 %) et une hausse plus modérée des dépenses liées aux prises en charge de cotisations au titre du chômage (+2,5 %¹²). Au total, les mesures nouvelles et de transferts ont eu un effet marginal (+0,1 Md€, voir tableau n° 11 *supra*) : poursuite du report sur la branche vieillesse du financement du minimum contributif (-1 Md€) et, dans un sens inverse, réaffectation au détriment du fonds d'une partie du prélèvement sur les revenus du capital, des contributions sur les retraites « chapeau » et les préretraites et d'une fraction de la taxe sur les salaires.

Tableau n° 16 : formation du résultat 2017 du FSV (en Md€)

	2016	Variation 2016 en %	2017	Variation 2017 en montant	Variation 2017 en %
Charges nettes, dont transferts	20,3	-1,0 %	19,6	-0,8	-3,7 %
Aux régimes de base	19,8	-1,1 %	19,1	-0,7	-3,8 %
<i>dont prises en charge de cotisations</i>	13,2	+1,5 %	13,5	+0,3	+2,4 %
<i>dont prises en charge de prestations</i>	6,7	-6,0 %	5,6	-1,1	-16,0 %
Aux régimes complémentaires	0,4	+8,6 %	0,4	-	-0,3 %
Produits nets, dont	16,7	+0,4 %	16,6	-	-0,3 %
CSG brute	9,5	-12,4 %	10,1	+0,6	+6,0 %
Contributions sociales brutes	7,0	+460,9 %	6,8	-0,2	-2,5 %
Impôts et taxes affectés bruts	0,4	-92,2 %	-	-0,3	-96,1 %
Résultat net	-3,6		-2,9	+0,7	

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : Cour des comptes, d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2018.

¹¹ Les pensions ont été revalorisées de 0,8 % au 1^{er} octobre 2017.

¹² Dont +1,5 % au titre de la cotisation forfaitaire et +1,0 % au titre de la hausse du nombre de chômeurs pris en compte pour le calcul de ces prises en charge.

II - En 2018, un retour anticipé à une situation proche de l'équilibre

Selon la Commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2018, le déficit tendanciel du régime général et du FSV s'établirait à 0,4 Md€ en 2018, soit une réduction de 4,7 Md€ par rapport au déficit 2017 et de 1,8 Md€ par rapport à celui prévu par la loi de financement pour 2018.

Ces prévisions se fondent notamment sur les hypothèses économiques associées au PLFSS pour 2019, qui affichent une progression de la masse salariale plus forte que celle sur laquelle reposait la LFSS 2018, mais en retrait par rapport à la progression retenue en avril dernier dans le Programme de stabilité (+3,9 %). Le Haut Conseil des finances publiques a estimé l'hypothèse du Gouvernement (+3,5 %) cohérente avec les informations disponibles jusqu'à l'été. Il considère par ailleurs que la prévision d'inflation, sensiblement plus élevée que précédemment, est raisonnable¹³.

Tableau n° 17 : principales hypothèses économiques pour 2018

	LFSS 2018	CCSS de juin 2018	CCSS de septembre 2018
Taux d'évolution de la masse salariale en valeur	+3,1 %	+3,9 %	+3,5 %
Taux d'évolution de l'indice des prix hors tabac	+1,0 %	+1,1 %	+1,6 %
Taux d'évolution du PIB en volume	+1,7 %	+2,0 %	+1,7 %

Sources : LFSS 2018 et rapports de la CCSS de juin et de septembre 2018.

L'amélioration du solde de la sécurité sociale en 2018 serait essentiellement portée par la branche maladie, sous l'effet des mesures nouvelles dont elle bénéficie.

Inversement, le solde de la branche vieillesse se détériorerait du fait notamment d'une accélération des dépenses de pensions et de la fin des hausses de taux de cotisation prévues par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites. Toutefois, le solde agrégé de la branche vieillesse et du FSV se stabiliserait en raison du dynamisme des recettes du FSV.

¹³ Cf. avis n° HCFP-2018-3 du 19 septembre 2018 relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2019.

**Tableau n° 18 : soldes du régime général et du FSV
(CCSS de septembre 2018, en Md€)**

	2017 (1)	2018 prévision LFSS 2018 (2)	2018 prévision de septembre 2018 (3)	2018 écart à la LFSS (3)-(2)	Variation 2018/2017 (3)-(1)
Maladie	-4,9	-0,7	-0,9	-0,2	+4,0
AT-MP	+1,1	+0,4	+0,8	+0,4	-0,3
Famille	-0,2	+1,3	+0,7	-0,6	+0,9
Vieillesse	+1,8	+0,2	+1,1	+0,9	-0,7
Régime général	-2,2	+1,2	+1,8	+0,6	+4,0
FSV	-2,9	-3,5	-2,1	+1,4	+0,8
Vieillesse + FSV	-1,1	-3,3	-1,1	+2,2	+0,0
Solde tendanciel CCSS du RG+FSV	-5,1	-2,2	-0,4	+1,8	+4,7
Solde après mesures du PLFSS 2019	-5,1	-2,2	-1,0	+1,2	+4,1

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : rapport de la CCSS de septembre 2018.

Selon la présentation du PLFSS 2019 faite le 25 septembre 2018 par le Gouvernement, le déficit 2018 après mesures du PLFSS 2019 serait de 1,0 Md€. Cet écart par rapport au déficit tendanciel de 0,4 Md€ correspond au coût du crédit d'impôt de taxe sur les salaires, qui ne serait en définitive pas compensé en 2018.

A - Des recettes plus fortes que prévu en LFSS 2018, malgré une hypothèse de progression de masse salariale moindre qu'en juin dernier

La CCSS de septembre 2018 retient une prévision de recettes de 395,3 Md€ en 2018 pour le régime général et le FSV, soit 2,8 Md€ de plus que la prévision de la LFSS 2018 et une hausse de +3,6 % par rapport aux recettes 2017 *pro forma*¹⁴. Selon la présentation du PLFSS 2019, la progression ne serait plus que de +3,5 %. L'écart correspondant reflète la non-compensation du crédit d'impôt de taxe sur les salaires.

¹⁴ En 2018, la suppression du RSI entraîne l'intégration de toutes les recettes et dépenses de ce régime aux comptes du régime général. Sont ainsi nouvellement intégrées les cotisations finançant les indemnités journalières des indépendants (230 M€ en 2017) et l'ensemble des recettes de la branche vieillesse (4,6 Md€ hors transferts en 2017).

**Tableau n° 19 : recettes du régime général et du FSV
(CCSS de septembre 2018, en Md€)**

	2017	2017 <i>pro forma</i>	2018 prévision de septembre 2018	Variation 2018/2017 <i>pro forma</i>
Maladie	201,4	201,7	210,4	+4,3 %
AT-MP	12,9	12,9	12,8	-0,4 %
Famille	49,8	49,8	50,8	+2,1 %
Vieillesse	126,6	131,6	134,8	+2,4 %
Régime général	377,7	382,8	395,9	+3,4 %
FSV	16,6	16,6	16,8	+0,9 %
Total tendanciel CCSS du RG+FSV	376,6	381,5	395,3	+3,6 %
Total après mesures du PLFSS 2019			394,7	+3,5 %

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : rapport de la CCSS de septembre 2018.

L'amélioration de la prévision de recettes résulte tout d'abord pour plus de 1 Md€ de l'effet base favorable du rendement meilleur que prévu des recettes en 2017 par rapport à la prévision de la loi de financement pour 2018.

Au-delà, l'hypothèse retenue par la CCSS de septembre 2018 pour la progression de la masse salariale du secteur privé, de +3,5 %, soit 0,4 point de plus que l'hypothèse associée à la LFSS 2018, majore de 0,9 Md€ les recettes par rapport à la prévision de la LFSS 2018. Cette progression serait moindre que celle anticipée lors de la CCSS de juin dernier (+3,9 %). En revanche, le rendement des prélèvements sur les revenus du capital serait supérieur de 0,6 Md€ à celui prévu en LFSS 2018 et lors de la CCSS de juin.

1 - Une contribution modérée des mesures nouvelles à la progression des recettes

L'impact en recettes des mesures nouvelles s'élèverait à 0,7 Md€ en 2018, sous l'hypothèse de l'absence de compensation du CITS en 2018. Compte tenu de ces mesures, la progression tendancielle des recettes atteindrait 3,3 % en 2018. Elle apparaît cohérente avec la nouvelle hypothèse de progression de la masse salariale¹⁵.

Les mesures de la LFSS 2018 en faveur du pouvoir d'achat dégageraient pour la sécurité sociale un solde positif de 15 Md€, en grande partie neutralisé par les mesures de transferts avec l'État (-13,6 Md€) et la

¹⁵ Cette progression correspond à une élasticité des recettes de 0,93 par rapport à la masse salariale du secteur privé, inférieure à celle constatée en 2017 (0,97).

perte de recettes non pérennes 2017 (-1,0 Md€).

Les autres mesures auraient un effet modéré (+0,3 Md€) sur les recettes du régime général et du FSV, proche de l'effet attendu de la hausse des prix du tabac.

Tableau n° 20 : impact 2018 des mesures nouvelles sur les recettes nettes du régime général et du FSV (en Md€)

Intitulé de la mesure	Prévision 2018
Impact des mesures en faveur du pouvoir d'achat	+15,0*
Hausse de 1,7 point de la CSG	+22,6
Suppression de la part salariale des cotisations maladie	-4,9
Baisse des cotisations maladie et famille des indépendants	-1,8
Baisse des cotisations maladie des employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT/FPH)	-0,9
Contrecoups de mesures ponctuelles en 2017	-1,0
Affectation des réserves de la section III du FSV	-0,9
Modification des modalités d'imposition à la TVS	-0,2
Mesures de transferts de recettes avec d'autres administrations	-13,6
Réduction de la fraction de TVA affectée à la branche maladie	-10,3**
Rétrocession à l'État du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital	-2,5
Fin de la prise en charge par l'État des cotisations des détenus	-0,1
Hausse des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes	-0,1
Suppression de la compensation de la réduction de cotisations maladie des exploitants agricoles par le budget de l'État	-0,5
Autres mesures	+0,3
Hausse des prix du tabac	+0,5
Suppression de la 4 ^{ème} tranche de taxe sur les salaires	-0,2
Suppression de la cotisation maladie des étudiants	-0,2
Réaffectation de la TSA	+0,2
Contrecoup de la taxation au fil de l'eau de certains contrats d'assurance vie	-0,2
Autres mesures ¹⁶	+0,2
Total	+0,7

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

** Impact sur la seule sécurité sociale, à l'exclusion de l'assurance chômage.*

*** Hors perte de 1,2 Md€ de TVA déjà enregistrée par la branche maladie en 2017 au titre de la TVA encaissée en janvier 2018 mais rattachée en droits constatés aux comptes 2017.*

Source : Cour des comptes d'après données de la LFSS 2018 et de la CCSS de septembre 2018.

¹⁶ Modification du barème de la TVS (+0,11), modification de la taxation des actions gratuites et stock-options (+0,16), modification de l'assiette de la taxe sur les salaires acquittée par la SNCF (+0,1), transfert du produit de la taxe sur les farines au régime complémentaire des exploitants agricoles (-0,07), hausse de la taxe sur les boissons avec sucres ajoutés (+0,07), abattement sur les plus-values sur terrain à bâtir (-0,15).

2 - Des points d'attention sur certaines mesures

Nonobstant ses effets positifs sur la santé publique¹⁷, la hausse des prix du tabac, par son ampleur, fait peser une incertitude sur l'évolution des volumes de vente en 2018. Si ces derniers reculaient plus que prévu, ce qui n'est pas à ce stade constaté, elle aurait un effet net sur le produit des droits de consommation sur le tabac inférieur aux 0,5 Md€ attendus par la CCSS de septembre 2018¹⁸.

Par ailleurs, la prise en charge par l'ACOSS du coût de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage s'accompagne d'une incertitude sur le solde de cette opération pour le régime général. En effet, le solde, positif ou négatif, de l'affectation de 5,59 points de TVA à l'ACOSS pour financer cette suppression et du coût effectif de cette dernière sera imputé aux branches du régime général. La CCSS n'a pas présenté à ce stade de prévision actualisée du bilan de cette opération.

Les modes de comptabilisation des produits de TVA affectés à l'ACOSS font peser une incertitude sur leur montant définitif en 2018. De manière générale, le niveau des recettes du régime général en 2018 pourrait être indirectement affecté par des mesures des lois de finances et de financement pour 2019. Les modifications des affectations de recettes fiscales à la sécurité sociale ont, en effet, entraîné au cours des dernières années des effets de bord qui n'ont pas systématiquement été intégrés aux équilibres financiers prévisionnels des lois de financement.

¹⁷ Voir le chapitre VI du présent rapport : la lutte contre les maladies cardio-vasculaires : une priorité à donner à la prévention et à la qualité des soins, p. 203.

¹⁸ Sur la période allant de janvier à août 2018, les volumes de ventes de cigarettes et de tabacs à fumer ont reculé de près de 10 % par rapport à la période équivalente 2017, ce qui n'invalide pas l'hypothèse d'élasticité-prix retenue pour la préparation du PLFSS 2018 (-0,75).

B - Des mesures de transferts qui pèsent sur la sécurité sociale, tout en préservant la branche maladie

1 - Un impact négatif des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts avec l'État en 2018

Selon l'étude d'impact du PLFSS 2018, les transferts opérés par les textes financiers pour 2018 entre l'État et la sécurité sociale visaient, d'une part à assurer la compensation de différentes pertes de recettes non pérennes et, d'autre part, à faire bénéficier l'État de la totalité du gain financier dégagé en 2018 par les mesures en faveur du pouvoir d'achat.

Les mesures en faveur du pouvoir d'achat conduisent à un gain initial pouvant être estimé à 5,5 Md€ pour le régime général et le FSV en 2018, réduit à 4,5 Md€ après prise en compte de la perte de recettes de compensation non pérennes de 2017 (affectation des réserves de la section III du FSV, modification des modalités d'imposition à la TVS, soit 1 Md€ au total).

À l'inverse, les transferts mis en œuvre par les lois financières pour 2018 au bénéfice de l'État occasionneraient 5,3 Md€ de moindres recettes ou de dépenses supplémentaires pour le régime général et le FSV.

Au-delà, de nouvelles mesures de baisse des prélèvements obligatoires non compensées interviennent pour 0,4 Md€ en 2018 (suppression de la 4^{ème} tranche de la taxe sur les salaires et de la cotisation maladie des étudiants).

En définitive, l'ensemble des mesures de baisses de prélèvements obligatoires et de transferts avec l'État intégrées à la prévision de la CCSS de juin 2018 dégraderait de 1,2 Md€ le solde agrégé du régime général et du FSV en 2018.

**Tableau n° 21 : impact sur le régime général et le FSV en 2018
des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts
avec l'État (en Md€)**

Hausse de 1,7 point de la CSG	22,6
Suppression de la part salariale des cotisations maladie	-4,9
Baisse des cotisations maladie et famille des indépendants	-1,8
Baisse des cotisations maladie des employeurs des fonctions publiques territoriale et hospitalière (FPT/FPH)	-0,9
Prise en charge par l'ACOSS de la baisse des cotisations salariales d'assurance chômage	-9,5
Impact en 2018 des mesures en faveur du pouvoir d'achat (I)	5,5
Contrecoup de l'affectation des réserves de la section III du FSV	-0,9
Contrecoup de la modification des modalités d'imposition à la TVS	-0,2
Perte de recettes de compensation non pérennes de 2017 (II)	-1,0
Baisse de la fraction de TVA affectée à la branche maladie	-2,0*
Rétrocession à l'État du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital	-2,5
Suppression de la compensation de la réduction de cotisations maladie des exploitants agricoles par le budget de l'État	-0,5
Autres mesures (frais d'assiette et de recouvrement, cotisations maladie des détenus)	-0,3
Solde des transferts de recettes et de dépenses avec l'État mis en œuvre par les lois financières pour 2018 (III)	-5,3
Autres mesures de baisse de prélèvements obligatoires en 2018, non compensées (IV)	-0,4
Bilan net pour le régime général et le FSV (I+II+III+IV)	-1,2

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

** Dont -1,2 Md€ déjà comptabilisé par la branche maladie en 2017.*

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de septembre 2018.

2 - Une répartition des impacts des mesures de prélèvements obligatoires et des transferts qui bénéficie à la branche maladie

La répartition de cette perte globale de 1,2 Md€ pour le régime général et le FSV au titre des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts avec l'État s'accompagnerait d'un gain de 1,4 Md€ pour la branche maladie.

En outre, la branche maladie bénéficie en 2018 d'une nouvelle hausse de taux de cotisations des employeurs du secteur privé (+0,11 point, soit 0,6 Md€) en contrepartie d'une baisse de 0,1 point du taux moyen de cotisations AT-MP et de la suppression des cotisations spécifiques au titre de la pénibilité.

En sens inverse, la modification des clés de répartition de la taxe sur les salaires, votée en LFSS 2018, transfère 1,4 Md€ de recettes de la branche maladie vers la branche famille.

En définitive, l'ensemble des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts procurerait un gain net de 0,6 Md€ pour la branche maladie, tandis que la perte globale de 1,2 Md€ serait concentrée sur les autres branches et le FSV.

Tableau n° 22 : estimation de la répartition par branche des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts en 2018 (en Md€)

	Maladie	AT-MP	Famille	Vieillesse	FSV	RG+FSV
Solde des mesures de prélèvements obligatoires et de transferts avec l'État	+1,4	-	-1,9	-0,1	-0,6	-1,2
Évolution des taux de cotisations maladie et AT-MP	+0,6	-0,6	-	-	-	-
Modification de l'affectation de la taxe sur les salaires	-1,4	-	+1,4	-	-	-
Solde final	+0,6	-0,6	-0,5	-0,1	-0,6	-1,2

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de septembre 2018.

C - Une progression des dépenses à champ constant plus forte qu'en 2017

La CCSS de septembre 2018 a évalué à 395,7 Md€ les dépenses du régime général et du FSV pour 2018, soit une augmentation de 2,4 % par rapport à 2017 *pro forma* et 0,9 Md€ de plus que prévu en LFSS 2018.

Étant inférieure de 0,9 point à l'évolution spontanée des recettes qui leur sont affectées (et de 0,1 point à l'hypothèse de croissance en valeur du PIB), cette hausse ne remettrait pas en cause l'amélioration tendancielle du solde du régime général et du FSV. Elle s'accélérerait cependant par rapport à 2017, où les dépenses avaient augmenté de 2 % à périmètre constant, après 1,6 % en 2016.

**Tableau n° 23 : dépenses du régime général et du FSV
(CCSS de septembre 2018, en Md€)**

	2017	Variation 2017/2016 à périmètre constant	2017 <i>pro forma</i>	2018 prévision de septembre 2018	Variation 2018/2017 <i>pro forma</i>
Maladie	206,3	+2,7 %	206,6	211,3	+2,3 %
AT-MP	11,7	-0,6 %	11,7	12,0	+2,0 %
Famille	50,0	+0,7 %	50,0	50,1	+0,3 %
Vieillesse	124,8	+1,6 %	129,8	133,7	+3,0 %
Régime général	379,8	+2,0 %	384,9	394,1	+2,4 %
FSV	19,6	-3,7 %	19,6	18,9	-3,4 %
Total régime général et FSV	381,7	+2,0 %	386,6	395,7	+2,4 %

Note : les additions ne fournissent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant du fait d'arrondis.

Source : rapport de la CCSS de septembre 2018.

Le surcroît de dépenses par rapport à la prévision de la LFSS 2018 (soit 0,9 Md€) serait lié à l'effet base 2017 des prestations légales et extra-légales de la branche famille et au dynamisme des prestations d'assurance maladie hors ONDAM, qui ont dépassé la prévision.

Sous l'hypothèse d'une progression de l'ONDAM conforme à la prévision de la LFSS, soit +2,3 %, les dépenses de la branche maladie progresseraient en 2018 dans une mesure plus limitée qu'en 2017, soit +2,3 %. Les prestations hors ONDAM seraient encore dynamiques (+3,2 % contre +2,9 % en 2017). En revanche, les charges de gestion courante diminueraient (-0,9 %).

Les dépenses de pensions de retraite connaîtraient une accélération significative en 2018 (+3,0 % contre +1,8 % en 2017). Cette évolution reflète notamment l'augmentation des effectifs de pensionnés (pour un effet de +1,9 % sur les dépenses), que le relèvement à 62 ans de l'âge légal de départ à la retraite à taux plein par la réforme de 2010 ne vient plus freiner. Par ailleurs, les revalorisations de pensions auront en 2018 une incidence nettement plus forte sur les dépenses (+0,6 %) que les trois années précédentes¹⁹.

Comme en 2017, les dépenses de prestations de la branche famille se réduiraient en volume, du fait notamment de la baisse du nombre de naissances et d'un moindre recours au congé parental.

Au total, la progression des dépenses du régime général et du FSV, à +2,4 %, serait supérieure à la croissance potentielle prévue en 2018 selon les estimations du Gouvernement²⁰. Elle ne permettrait donc pas de dégager un effort structurel positif en dépenses.

D - Une dette accumulée à l'ACOSS qui continuerait à s'accroître en 2018

Avec une capacité d'amortissement de la CADES dépassant 15 Md€ et un déficit du régime général, hors AT-MP et du FSV en réduction, la dette sociale a baissé de près de 9 Md€ en 2017. En 2018, elle reculerait de plus de 13 Md€. Néanmoins, la part de la dette sociale non reprise par la CADES et conservée par l'ACOSS, continue d'augmenter et dépasse à nouveau 20 Md€ depuis 2017.

¹⁹ Cette incidence traduit exclusivement l'effet en année pleine de la revalorisation d'octobre 2017. En effet, la LFSS 2018 a repoussé la prochaine revalorisation au 1^{er} janvier 2019, pour une économie attendue de 0,3 Md€ sur 2018.

²⁰ Soit moins de 2,2 % avec une croissance potentielle estimée à 1,25 % dans le programme de stabilité et de croissance d'avril 2018 et un déflateur du PIB revu à 0,9 % en PLF 2019.

Tableau n° 24 : évolution de la dette sociale (2014-2018, en Md€)

	2014	2015	2016	2017	2018
(1) Situation nette négative de la CADES	130,1	126,7	135,8	120,8	105,4
(2) Cumul à l'ACOSS des déficits maladie, vieillesse et famille non repris par la CADES	28,2	29,7	15,4	21,6	23,4
Endettement financier net de l'ACOSS (p.m.)	30,1	31,2	20,9	27,2	
(1)+(2) Dette sociale totale en fin d'année *	158,3	156,4	151,2	142,4	128,8

* Hors dette accumulé par le régime de retraite des exploitants agricoles (plus de 3,5 Md€) et par le régime des mines (près de 1 Md€).

Note : l'écart en 2017 entre le cumul des déficits maladie, vieillesse et famille non repris par la CADES et l'endettement net de l'ACOSS (soit 5,6 Md€) s'explique par le solde des dettes et créances vis-à-vis des autres régimes (2,3 Md€), le solde en trésorerie de la branche AT-MP (1,1 Md€) et le décalage temporel entre trésorerie et droits constatés pour les autres branches (4,4 Md€).

Source : Cour des comptes d'après les données de la CCSS.

III - À partir de 2019, une pluralité d'objectifs à concilier par un pilotage ferme de la trajectoire financière de la sécurité sociale

Le PLFSS 2019 affiche une prévision d'excédent de 0,7 Md€ pour le régime général et le FSV en 2019, en légère augmentation au cours des années suivantes. Par ailleurs, il rapproche la trajectoire financière de la sécurité sociale de celle de la loi de programmation des finances publiques et modifie le cadre des relations financières avec l'État en instaurant de nouvelles règles de partage du financement des baisses de prélèvements obligatoires. Enfin, il organise le transfert à la CADES pour amortissement d'une part majoritaire de la dette financée à court terme par l'ACOSS.

La réalisation concomitante de ces objectifs d'équilibre financier de la sécurité sociale, de rééquilibrage de ses relations financières avec l'État et d'extinction de la dette sociale maintenue à l'ACOSS appelle un pilotage ferme de la trajectoire financière de la sécurité sociale.

A - En loi de financement pour 2018, une trajectoire pluriannuelle incompatible avec la LPFP 2018-2022

La trajectoire pluriannuelle de solde de la sécurité sociale annexée à la LFSS 2018 affichait des excédents croissants à partir de 2019, qui atteignaient 9,5 Md€ en 2021. Elle se fondait sur les hypothèses macroéconomiques de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et, en matière de dépenses, sur une progression de l'ONDAM limitée à +2,3 % par an sur toute la période.

Tableau n° 25 : évolution du solde agrégé du régime général et du FSV de 2018 à 2021 selon la LFSS 2018

	2018	2019	2020	2021
Progression de la masse salariale (en %)	+3,1	+3,2	+3,6	+3,8
Taux d'inflation (en %)	+1,0	+1,1	+1,4	+1,8
Solde du régime général et du FSV (en Md€)	-2,2	0,8	5,1	9,5
<i>Maladie</i>	-0,7	1,1	3,9	6,7
<i>AT-MP</i>	0,4	0,8	1,2	1,7
<i>Famille</i>	1,3	2,4	3,5	4,9
<i>Viellissement + FSV</i>	-3,3	-3,4	-3,5	-3,8

Source : LFSS 2018.

Moyennant ces hypothèses, le cumul des excédents tendanciels sur 2019-2021 aurait représenté près de 15 Md€, soit un montant permettant d'envisager, de façon tendancielle, une résorption complète d'ici 2024 de la dette accumulée à l'ACOSS fin 2018 (23,4 Md€).

Or, cette trajectoire financière annexée à la LFSS 2018 n'était pas compatible avec celle de la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Cette dernière prévoit en effet un écrêtement des soldes des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale (ASSO) au profit de l'État. Cet écrêtement, comme la Cour l'a signalé, résulterait de transferts visant à stabiliser à 0,8 point de PIB l'excédent global des ASSO à partir de 2019. Ce niveau d'excédent représenterait environ 20 Md€ en 2021. Intégrant au moins 16 Md€ de capacité d'amortissement de la CADES, il ne laisserait donc pas plus de 4 Md€ d'excédent annuel, toutes choses égales par ailleurs à cette date, pour l'ensemble des autres ASSO, dont le régime général et le FSV.

B - En PLFSS pour 2019, une évolution des relations financières avec l'État et la reprise programmée d'une partie de la dette de l'ACOSS par la CADES

Conformément à l'article 27 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, le Gouvernement a remis au Parlement fin juillet un rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Le Gouvernement y envisage de faire évoluer les règles de compensation des mesures de baisses de prélèvements sociaux. Ainsi, à l'avenir, c'est-à-dire à compter de 2019, les mesures nouvellement adoptées seraient supportées par la seule sécurité sociale quand elles concernent des prélèvements qui lui sont affectés. S'agissant du coût de la transformation du CICE en des allègements généraux de cotisations, celui-ci ferait l'objet d'un partage sur le moyen terme entre l'État et la sécurité sociale, conduisant à compter de 2020 à réduire progressivement la charge de l'État dans le contexte du retour à l'équilibre de la sécurité sociale et du maintien d'un déficit élevé du budget de l'État.

Le PLFSS 2019 met en application ces nouveaux principes en ne prévoyant pas de compensation pour les nouvelles exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires, ce qui représenterait 0,6 Md€ de moindres recettes en 2019 et 2 Md€ en 2020.

Par ailleurs, le PLFSS 2019 organise la reprise par la CADES d'une part majoritaire de la dette sociale encore portée par l'ACOSS fin 2018. Cette reprise portera au maximum sur 15 Md€ et interviendra en trois tranches annuelles de 2020 à 2022. Afin de permettre l'amortissement de ces 15 Md€ par la CADES d'ici 2024, 5 Md€ de produits annuels de CSG seront, d'ici 2022, transférés du régime général à la CADES.

Compte tenu de ces éléments, et des autres mesures nouvelles annoncées en dépenses et en recettes, la nouvelle trajectoire financière de la sécurité sociale affiche pour 2019 un léger excédent de 0,7 Md€ au titre du régime général et du FSV, qui dépasserait de peu 1 Md€ jusqu'en 2022 (1,2 Md€ en 2020 et 1,3 Md€ en 2022 et en 2023).

C - Une extinction effective de la dette de la sécurité sociale à mener à bien d'ici 2024

La Cour a régulièrement recommandé, et en dernier lieu dans son précédent rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale (2017), de mettre en œuvre un schéma global d'amortissement complet de la dette sociale compatible avec une extinction de cette dernière à l'horizon 2024. Le PLFSS 2019 présente un tel schéma.

1 - Un horizon d'amortissement qui se confirme pour la dette portée fin 2018 par la CADES

Selon les prévisions du rapport de la CCSS de septembre 2018, la dette sociale portée par la CADES passerait sous les 90 Md€ fin 2019. En l'état des estimations de cet organisme, sa situation nette deviendrait positive en 2024. Les 260,5 Md€ de déficits sociaux qui lui ont été transférés depuis 1996 seraient ainsi intégralement amortis.

Les incertitudes entourant l'horizon d'amortissement de la dette sociale transférée à la CADES et donc son coût définitif, sont en grande partie liées aux hypothèses économiques relatives à l'évolution des recettes de CSG et de CRDS affectées à cet organisme pour l'amortir, soit 15,3 Md€ en 2017²¹. Leur non-réalisation éventuelle n'est cependant susceptible que de décaler de quelques mois l'achèvement de l'amortissement de la dette. La CADES s'attache par ailleurs à limiter les risques résiduels de taux auxquels elle est exposée, en réduisant l'encours de son endettement financier à taux révisable.

2 - Un schéma de résorption de la dette portée par l'ACOSS dont la réalisation dépend de l'évolution du contexte économique

Le PLFSS 2019 prévoit la résorption de la dette encore portée par l'ACOSS fin 2018 selon deux modalités complémentaires. Une partie, de 15 Md€ au plus, serait transférée sur trois ans à la CADES (voir B – *supra*). Le solde serait conservé par l'ACOSS et progressivement amorti par la séquence des excédents des années 2019 et suivantes.

²¹ S'y ajoute le versement annuel de 2,1 Md€ par le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) entre 2011 et 2024, soit 29,4 Md€ au total.

Le transfert de 15 Md€ de dettes à la CADES, selon les dispositions organiques en vigueur, nécessite l'affectation de ressources supplémentaires à cet organisme, qui lui permettent d'amortir la totalité de cette nouvelle dette sans que sa durée de vie actuellement prévisible - qui a pour échéance 2024 - s'en trouve allongée.

À cette fin, le PLFSS 2019 prévoit que seront transférées 5 Md€ de recettes annuelles de CSG à la CADES d'ici 2022, dont 1,5 Md€ en 2020, 2 Md€ en 2021 et 1,5 Md€ en 2022. Ces transferts de recettes, toutes choses égales par ailleurs, dégraderont d'autant les soldes annuels du régime général et du FSV. Or, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n°2010-620 DC sur la LFSS 2011, que « les lois de financement de la sécurité sociale ne [pouvaient] pas conduire, par un transfert sans compensation au profit de ladite caisse d'amortissement de recettes affectées aux régimes de sécurité sociale et aux organismes concourant à leur financement, à une dégradation des conditions générales de l'équilibre financier de la sécurité sociale de l'année à venir ». Il importe donc que ces transferts de CSG ne provoquent pas l'apparition de nouveaux déficits du régime général et du FSV à partir de 2020.

En tout état de cause, l'amortissement complet de la dette laissée par ailleurs à l'ACOSS suppose la réalisation effective de la trajectoire d'excédents tendanciels pour les années 2019 et suivantes, qui permettent à la fois de maintenir la sécurité sociale à l'équilibre, de financer les transferts de CSG à la CADES et d'assumer la prise en charge croissante par la sécurité sociale du coût de certains allègements de cotisations. Au-delà des risques financiers que la dette maintenue à l'ACOSS, financée à court terme, continuera entretemps à faire peser sur le régime général, les incertitudes relatives à l'évolution du contexte macro-économique créent un risque pour la réalisation de cette trajectoire prévisionnelle d'excédents tendanciels, et donc pour l'extinction d'ici 2024 de la dette sociale maintenue à l'ACOSS.

3 - Des modalités de pilotage financier de la sécurité sociale à compléter

Compte tenu de la sensibilité des recettes sociales à la situation économique, à travers notamment l'évolution de la masse salariale, la fixation de transferts de la sécurité sociale à l'État, dans le cadre de la rénovation de leurs relations financières, devrait être complétée par la définition d'un dispositif précis de pilotage financier de la sécurité sociale à même de prévenir l'installation de nouveaux déficits structurels.

Ainsi que la Cour l'a rappelé dans son précédent rapport annuel sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale²², un tel pilotage appellerait un encadrement plus strict des possibilités d'endettement de l'ACOSS, des modalités de traitement des variations conjoncturelles de recettes et une priorité affirmée à la maîtrise de l'évolution de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Les résultats de l'année 2017 et les prévisions pour 2018 et 2019 contenues dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 confirment la perspective d'un retour prochain à l'équilibre nominal des comptes de la sécurité sociale.

Toutefois, ce mouvement a procédé en 2017 avant tout du dynamisme conjoncturel des recettes sociales, tirées notamment par une forte progression de la masse salariale. À périmètre constant, la hausse des dépenses est restée proche de la croissance potentielle, ce qui a contribué à maintenir un déficit structurel du régime général et du FSV.

Alors que la croissance économique pourrait avoir connu un point haut en 2017, il importe dès lors de poursuivre les efforts de maîtrise des dépenses, seuls à même d'assurer un équilibre durable des comptes sociaux, en particulier sur l'assurance maladie, où de nombreux gisements d'économies structurelles restent inexploités, ainsi que sur les retraites de base, dont les perspectives financières appellent un vigilance particulière.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 rapproche la trajectoire pluriannuelle prévisionnelle des régimes de sécurité sociale annexée en LFSS de la trajectoire de solde de l'ensemble des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale affichée par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Il prévoit en effet de nouvelles règles de compensation des allègements de cotisations sociales par l'État qui visent à faire contribuer la sécurité sociale à la réduction des déficits publics pris dans leur ensemble. Par ailleurs, il engage de nouveaux transferts de dette et de ressources à la CADES en vue d'éteindre d'ici le terme aujourd'hui prévu aux missions de cet organisme, soit 2024, la dette sociale maintenue à l'ACOSS fin 2018 et financée à court terme.

²² Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre IV Le pilotage de la trajectoire financière de la sécurité sociale : créer les conditions d'un équilibre durable, p. 163-210, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La réalisation simultanée des objectifs de maintien à l'équilibre de la sécurité sociale, de rééquilibrage de ses relations financières avec l'État en faveur de ce dernier et d'extinction de la dette sociale affirmés par le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 est fortement tributaire de l'évolution de la conjoncture économique. Elle nécessitera un pilotage ferme de la trajectoire financière de la sécurité sociale et des efforts de maîtrise des dépenses dans la durée.

Au-delà, il importe qu'une réflexion soit engagée sur les outils du pilotage financier de la sécurité sociale eux-mêmes, afin de prévenir l'installation de nouveaux déficits et garantir un équilibre financier durable de la sécurité sociale, par-delà les aléas de la conjoncture.

Enfin, les équilibres financiers prévus par les lois de financement de la sécurité sociale pour 2017 et 2018 n'ont pas intégré l'ensemble des conséquences comptables des dispositions qu'elles prévoyaient par ailleurs. Il convient dès lors, pour éviter que de nouveaux écarts en exécution apparaissent à ce titre, d'évaluer dans les prochains projets de loi de financement tous les effets comptables des prochaines mesures de réaffectation de recettes entre la sécurité sociale et l'État et au sein de la sécurité sociale et de les traduire dans les équilibres financiers prévisionnels soumis au vote du Parlement.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

1. consolider le retour à l'équilibre de la sécurité sociale par des mesures d'économies structurelles en dépenses sur l'assurance maladie et des mesures de redressement de la trajectoire financière des régimes de retraite de base et du FSV ;

2. compléter le cadre rénové des relations financières entre l'État et la sécurité sociale par la définition de modalités de traitement des variations conjoncturelles de recettes de la sécurité sociale et par un encadrement renforcé des possibilités d'endettement de l'ACOSS ;

3. veiller à prendre en compte dans les prévisions financières des projets de loi de financement de la sécurité sociale les conséquences comptables des mesures ayant trait aux recettes de la sécurité sociale.