

# **Chapitre I**

## **La situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un retour à l'équilibre repoussé, une maîtrise des dépenses à renforcer**



---

## PRÉSENTATION

---

*En juin 2019<sup>1</sup>, la Cour a présenté les résultats financiers de la sécurité sociale en 2018. Le présent chapitre analyse les perspectives financières de la sécurité sociale en 2019 et au cours des années suivantes.*

*En 2018, le déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui constituent la principale composante de la sécurité sociale, a continué à se réduire, passant de 5,1 Md€ en 2017 à 1,2 Md€<sup>2</sup>.*

*La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 prévoyait pour cette même année un retour à l'équilibre financier du régime général et du FSV, pour la première fois depuis 2001, avec un léger excédent (0,1 Md€). Au cours des années suivantes, le régime général et le FSV devaient dégager des excédents tendanciellement croissants, permettant à la fois de rester à l'équilibre, de rétrocéder des recettes fiscales à l'État et de rembourser en grande partie la dette sociale financée par des emprunts de trésorerie de court terme émis par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS).*

*Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, le déficit du régime général et du FSV, loin de disparaître, augmenterait fortement pour atteindre 5,4 Md€ en 2019. En 2020, il s'élèverait encore à 5,1 Md€. Le retour du régime général et du FSV à l'équilibre n'interviendrait pas avant 2023. D'ici là, la dette sociale à l'ACOSS continuerait à s'accroître, sans qu'une solution d'amortissement soit à ce jour définie.*

*Ce premier chapitre examine la dégradation de la trajectoire financière pluriannuelle de la sécurité sociale depuis la LFSS 2019. En 2019, au lieu de revenir à l'équilibre, le solde du régime général et du FSV se détériorerait fortement par rapport à 2018, sous l'effet du coût des mesures d'urgence de la fin 2018, mais aussi d'autres facteurs en recettes et en dépenses (I). Alors que la sécurité sociale ne reviendrait pas à l'équilibre avant 2023, des mesures correctrices sont nécessaires afin d'assurer un équilibre durable et l'extinction de la dette sociale (II).*

---

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre*. La Documentation française, juin 2019, 60 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>2</sup> À la suite du présent chapitre, sont présentés, en application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, les avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre et du tableau patrimonial de la sécurité sociale pour l'exercice 2018, qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le PLFSS 2020.

## I - Un déficit du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse en forte hausse en 2019

### A - Une nette détérioration du déficit attendu en 2019

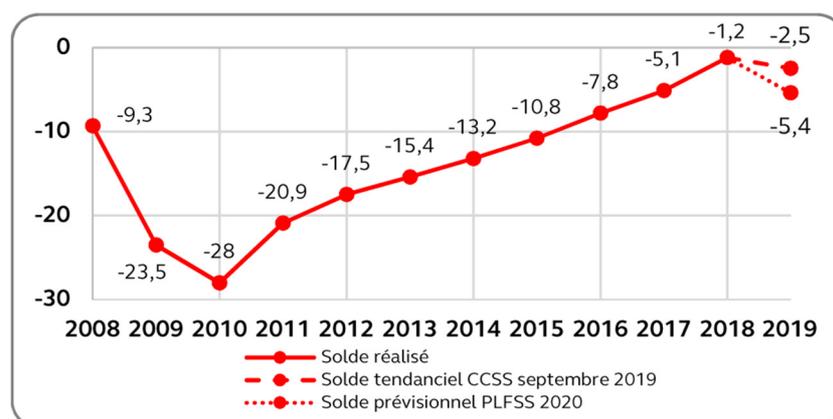
Alors que la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2019 prévoyait un retour à l'équilibre, le déficit du régime général et du FSV repartirait à la hausse en 2019. Cette évolution romprait avec la trajectoire de réduction continue du déficit depuis 2011.

Selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020, le déficit du régime général et du FSV s'établirait en 2019 à 5,4 Md€, après 1,2 Md€ en 2018 (graphique n° 1).

Ce déficit est plus élevé que celui qui figure dans la prévision tendancielle de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2019 (2,5 Md€). À titre principal, cet écart traduit la reprise par cette prévision de l'hypothèse conventionnelle de la CCSS de juin 2019, selon laquelle les pertes de recettes de la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (MUES) du 24 décembre 2018, adoptée après la LFSS 2019, seraient compensées à la sécurité sociale. Le PLFSS 2020 prévoit toutefois la non-compensation de ces mesures d'urgence (à hauteur de 2,7 Md€).

Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale évoluerait de façon comparable, puisqu'il s'élèverait, d'après le PLFSS 2020, à 5,5 Md€ en 2019 contre 1,4 Md€ en 2018.

**Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé du régime général et du FSV (2008-2019, en Md€)**



Source : Cour des comptes, d'après les données du rapport de la CCSS de septembre 2019 et du PLFSS 2020.

### **1 - En 2018, un solde qui s'est rapproché de l'équilibre grâce à l'évolution favorable des recettes<sup>3</sup>**

En 2018, le déficit du régime général et du FSV s'est réduit à 1,2 Md€, après 5,1 Md€ en 2017. En baisse régulière depuis 2011, il a ainsi atteint un niveau proche de l'équilibre.

Cette nouvelle réduction du déficit en 2018 résulte au moins pour moitié du dynamisme spontané des recettes. Ces dernières ont connu une croissance spontanée supérieure à celle du PIB en valeur (+3 % contre +2,5 %), du fait pour l'essentiel de la forte progression de la masse salariale (+3,5 %), sur laquelle reposent la plupart des prélèvements affectés au financement de la sécurité sociale. En outre, les prélèvements sur les revenus du capital ont fortement augmenté, en lien avec l'instauration du prélèvement forfaitaire unique (PFU) au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Les recettes ont également bénéficié d'un effet positif des mesures nouvelles, à hauteur de 1,6 Md€, dont 0,9 Md€ lié à la hausse des droits de consommation sur le tabac.

À cet égard, le dynamisme des recettes a plus que compensé l'accélération des dépenses, en progression de 2,4 % en 2018 contre 2 % en 2017 à champ constant. En effet, si les dépenses de l'ONDAM ont crû au même rythme en 2018 qu'en 2017 (+2,2 %), les dépenses d'assurance vieillesse ont progressé plus fortement, portées par l'effet en année pleine de la revalorisation des pensions intervenue en cours d'année 2017 et par un accroissement plus prononcé des effectifs de retraités.

Malgré les limites propres à l'analyse de soldes structurels<sup>4</sup> de sous-secteurs d'administrations publiques, d'après l'estimation de la Cour, le déficit du régime général et du FSV en 2018 avait pour l'essentiel un caractère structurel, à hauteur de 1 Md€ environ.

---

<sup>3</sup> Pour des éléments d'analyse plus détaillés, voir Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre*. La Documentation française, juin 2019, 60 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>4</sup> C'est-à-dire de soldes effectifs ajustés des effets du cycle économique et des mesures exceptionnelles et temporaires.

## 2 - En 2019, une rupture avec la trajectoire de retour à l'équilibre

La LFSS 2019 prévoyait la poursuite du redressement du solde du régime général et du FSV, conduisant à un retour à l'équilibre en 2019, pour la première fois depuis 2001.

Au lieu d'un léger excédent (0,1 Md€), le solde du régime général et du FSV devrait en réalité se dégrader fortement en 2019, pour la première fois depuis 2011, en rupture avec la trajectoire de réduction continue du déficit jusque-là observée.

D'après les prévisions du PLFSS 2020, le solde du régime général et du FSV s'établirait en effet à -5,4 Md€ en 2019, soit une dégradation de 4,2 Md€ par rapport à 2018 et de 5,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS 2019 (tableau n° 1).

**Tableau n° 1 : soldes 2019 du régime général et du FSV  
(LFSS 2019 et PLFSS 2020, en Md€)**

	2018 (1)	2019 LFSS 2019 (2)	2019 PLFSS 2020 (3)	2019 Écart à la LFSS (3)-(2)	Variation 2019/2018 (3)-(1)
Maladie	-0,7	-0,7	-3,0	-2,3	-2,3
AT-MP	0,7	1,1	1,1	0,0	0,5
Famille	0,5	1,1	0,8	-0,3	0,4
Vieillesse	0,2	0,6	-2,1	-2,7	-2,2
<b>Régime général</b>	<b>0,5</b>	<b>2,1</b>	<b>-3,1</b>	<b>-5,2</b>	<b>-3,6</b>
FSV	-1,8	-2	-2,3	-0,3	-0,5
Vieillesse + FSV	-1,6	-1,4	-4,3	-2,9	-2,7
<b>RG+FSV</b>	<b>-1,2</b>	<b>0,1</b>	<b>-5,4</b>	<b>-5,5</b>	<b>-4,2</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019 et du PLFSS 2020.

En 2019, les recettes connaîtraient une faible augmentation (+1,4 % contre +2,5 % dans la LFSS 2019 et après +3,4 % en 2018), nettement inférieure à celle des dépenses, qui s'accroissent (+2,5 %, après +2,4 % en 2018, contre +2,1 % dans la LFSS 2019).

La dégradation de 5,5 Md€ du solde prévisionnel 2019 dans le PLFSS 2020 par rapport à la LFSS 2019 a deux causes essentielles, d'égale importance sur un plan financier.

En premier lieu, les mesures de la loi portant mesures d'urgence (MUES, adoptée après la LFSS 2019) du 24 décembre 2018 se sont traduites par 2,7 Md€ de pertes de recettes pour le régime général et le FSV,

en l'absence de compensation par l'État<sup>5</sup>. Ces pertes de recettes correspondent à la réintroduction d'un taux de CSG de 6,6 % sur les pensions de retraite des ménages dont le revenu est inférieur à certains seuils<sup>6</sup> (-1,5 Md€) et à l'avancement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 de l'exonération des cotisations salariales des heures supplémentaires initialement prévue au 1<sup>er</sup> septembre par la LFSS 2019 (-1,2 Md€).

Indépendamment du coût de ces mesures, les recettes et les dépenses actualisées dans le PLFSS 2020 comportent des écarts significatifs par rapport aux prévisions de la LFSS 2019.

Ainsi, les hypothèses économiques pour 2019 retenues dans le PLFSS 2020<sup>7</sup> sont moins favorables que celles prises en compte lors de l'élaboration de la LFSS 2019. À elle seule, la révision de la prévision de croissance de la masse salariale soumise à cotisations sociales (+3 %<sup>8</sup> contre +3,5 %) entraîne 1 Md€ de moindres recettes entre la LFSS 2019 et la prévision actualisée relative à 2019 dans le PLFSS 2020 (tableau n° 2).

**Tableau n° 2 : principales hypothèses économiques 2018 et 2019**

	2018	2019 LFSS 2019	2019 PLFSS 2020
Taux d'évolution de la masse salariale en valeur	+3,5 %	+3,5 %	+3,0 %
Taux d'évolution de l'indice des prix hors tabac	+1,6 %	+1,3 %	+1,0 %
Taux d'évolution du PIB en volume	+1,7 %	+1,7 %	+1,4 %

Sources : LFSS 2019, rapport de la CCSS de septembre 2019 et PLFSS 2020.

De plus, alors que la LFSS 2019 retenait une hausse prévisionnelle des dépenses de 2,1 % en 2019, à champ constant par rapport à 2018, les dépenses augmenteraient de 2,5 % d'après la prévision du PLFSS 2020,

<sup>5</sup> Ces deux mesures de perte de recettes font l'objet de dispositions expresses de dérogation au principe de compensation de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, pour la première dans le PLFSS 2020, pour la seconde dans la LFSS 2019.

<sup>6</sup> Par exemple, dans le cas d'une personne seule, un revenu fiscal de référence inférieur ou égal à 22 579 euros par an.

<sup>7</sup> Ces hypothèses sont considérées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) comme « atteignables » pour la prévision de croissance et « cohérentes avec les informations disponibles » pour les prévisions d'inflation et de masse salariale (cf. avis n°HCFP-2019-3 du 23 septembre 2019 relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale pour l'année 2020).

<sup>8</sup> La prévision de croissance de la masse salariale totale, y compris la part non soumise à cotisations sociales, est quant à elle de +3,3 %.

contre 2,4 % en 2018. Il en résulte 1,4 Md€ de dépenses supplémentaires par rapport à la LFSS 2019.

## B - Une progression amoindrie des recettes, un nouveau recul des cotisations dans le financement de la sécurité sociale

La LFSS 2019 prévoyait une progression des recettes du régime général et du FSV de 2,5 % en 2019, en recul par rapport à celle de 2018 (+3,4 %). Selon la prévision du PLFSS 2020 pour 2019, l'augmentation des recettes par rapport à 2018 serait nettement plus faible, de 1,4 % (tableau n° 3).

**Tableau n° 3 : recettes 2019 du régime général et du FSV  
(LFSS 2019 et PLFSS 2020, en Md€)**

	2018 (1)	Variation 2018/2017*	2019 LFSS 2019	2019 PLFSS 2020 (2)	Variation 2019/2018 (2)/(1)
Maladie	210,8	+4,5 %	215,7	214,3	+1,6 %
AT-MP	12,7	-1,2 %	13,3	13,2	+3,7 %
Famille	50,4	+1,3 %	51,4	51,1	+1,3 %
Vieillesse	133,8	+1,6 %	137,5	135,5	+1,3 %
<b>Régime général</b>	<b>394,6</b>	<b>+3,1 %</b>	<b>404,8</b>	<b>400,9</b>	<b>+1,6 %</b>
FSV	17,2	+3,6%	16,5	16,6	-3,7 %
<b>Total RG+FSV</b>	<b>394,6</b>	<b>+3,4 %</b>	<b>404,4</b>	<b>400,2</b>	<b>+1,4 %</b>

\* Variation nette de l'intégration en 2018 des produits du régime social des indépendants (RSI) au régime général.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019, du rapport de la CCSS de septembre 2019 et du PLFSS 2020.

L'évolution ralentie des recettes traduit trois facteurs d'importance inégale : un montant important de mesures nouvelles négatives parmi lesquelles le coût, non compensé par l'État, des mesures de la loi MUES ; une évolution de la masse salariale moins dynamique que prévu ; un effet légèrement défavorable des changements d'affectation de recettes liés principalement à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en des allègements généraux de cotisations patronales. Au-delà de son incidence sur le solde du régime général et du FSV, la recomposition des recettes ainsi opérée par la LFSS 2019 soulève d'autres interrogations, qui portent sur la structure même du financement de la protection sociale.

### **1 - Un important montant de pertes de recettes non compensées, dans le cadre de l'évolution des relations financières entre l'État et la sécurité sociale**

La LFSS 2019 avait prévu l'absence de compensation de certaines pertes de recettes, par dérogation au principe général de compensation des exonérations et exemptions de cotisations et contributions sociales<sup>9</sup>, comme le permettent les dispositions de niveau organique du code de la sécurité sociale<sup>10</sup> (tableau n° 4).

Ces pertes de recettes non compensées dès la LFSS 2019 représentaient un montant prévisionnel de 1,6 Md€. Les principales correspondent à la suppression du forfait social pour l'intéressement dans les entreprises de moins de 250 salariés et pour l'ensemble des versements d'épargne salariale dans les entreprises de moins de 50 salariés (0,6 Md€), ainsi qu'à l'exonération au 1<sup>er</sup> septembre 2019 des cotisations salariales des heures supplémentaires (0,6 Md€). Ces non-compensations étaient prises en compte dans la prévision d'un retour à l'équilibre du régime général et du FSV en 2019.

Au-delà, le PLFSS 2020 prend en compte le coût, soit 2,7 Md€, des mesures de la loi MUES du 24 décembre 2018, non compensées par l'État (voir A – 2 – *supra*).

Pour leur part, les autres mesures nouvelles se traduiraient par un effet positif de 0,4 Md€. Il s'agit principalement de la suppression du crédit d'impôt de taxe sur les salaires (+0,5 Md€), de la hausse des droits de consommation sur le tabac (+0,4 Md€) et, en sens inverse, de la compensation par des recettes du régime général des pertes de cotisations pour les régimes spéciaux liées à la réforme du CICE (-0,4 Md€).

---

<sup>9</sup> Article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

<sup>10</sup> Article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale.

**Tableau n° 4 : effet des mesures en recettes hors schéma de compensation sur les produits du régime général et du FSV en 2019 (en Md€)**

<b>Intitulé de la mesure</b>	<b>Prévision 2019</b>
<b>Mesures de pertes de recettes non compensées par dérogation au principe de compensation</b>	<b>-4,3</b>
<b>Mesures de la LFSS 2019</b>	<b>-1,6</b>
Lissage des seuils de CSG sur les revenus de remplacement	-0,2
Abattement de l'assiette du forfait social	-0,6
Exonération de CSG et CRDS sur les revenus du capital	-0,2
Exonération au 1 <sup>er</sup> septembre des cotisations salariales sur les heures supplémentaires	-0,6
<b>Mesures de la loi mesures d'urgence économiques et sociales</b>	<b>-2,7</b>
Anticipation au 1 <sup>er</sup> janvier de l'exonération de cotisations sur les heures supplémentaires	-1,2
Baisse du taux de CSG sur une partie des retraites	-1,5
<b>Autres mesures</b>	<b>0,4</b>
Compensation par le régime général des baisses de taux de cotisations maladie et famille pour les régimes spéciaux	-0,4
Effet en 2019 de mesures antérieures relatives aux prélèvements sur les revenus de placement	-0,3
Compensation au régime complémentaire des non-salariés agricoles de la suppression de la taxe sur les farines	-0,1
Effet du prélèvement à la source sur les prélèvements sur les revenus du patrimoine	-0,1
Suppression du crédit d'impôt de taxe sur les salaires	0,5
Hausse des droits de consommation sur le tabac (LFSS 2018)	0,4
Revalorisation des carrières dans la fonction publique (LFI 2019)	0,1
Autre <sup>11</sup>	0,2
<b>Total des mesures nouvelles hors schéma de compensation</b>	<b>-3,9</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019, du rapport de la CCSS de septembre 2019 et du PLFSS 2020.

Compte tenu par ailleurs de l'apparition d'un léger déséquilibre du schéma de compensation (voir 3 – *infra*), les mesures nouvelles, prises ensemble, dégraderaient le solde du régime général et du FSV de près de 4,5 Md€ par rapport à 2018. Ces pertes expliqueraient l'essentiel de cette dégradation pour les branches maladie et vieillesse et du FSV (tableau n° 5).

<sup>11</sup> Il s'agit principalement de la modification du barème de la cotisation subsidiaire maladie (-40 M€), de la création d'une contribution des organismes complémentaires au « forfait médecin traitant » (+70 M€), de l'augmentation des droits de licence des débitants de tabac (+40 M€) et de la modification des taxes sur les boissons sucrées (+55 M€).

**Tableau n° 5 : effet des mesures en recettes sur les produits du régime général et du FSV en 2019 (en Md€)**

	Maladie	AT-MP	Vieillesse	Famille	FSV	RG+FSV
Schéma de compensation de la LFSS 2019	-0,3	0,0	0,4	-0,6	-0,1	-0,5
Mesures nouvelles hors schéma de compensation	-1,4	0,0	-2,1	0,1	-0,6	-3,9
<b>Total</b>	<b>-1,7</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,6</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,6</b>	<b>-4,5</b>
<i>Rappel : variation par rapport à 2018 du solde des branches (PLFSS 2020)</i>	-2,3	0,5	-2,2	0,4	-0,5	-4,2

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019, du rapport de la CCSS de septembre 2019 et du PLFSS 2020.

## 2 - Une évolution spontanée des recettes moins favorable que prévu et affectée d'incertitudes

Les recettes du régime général et du FSV connaîtraient en 2019 une évolution spontanée plus modérée qu'en 2018 (+2,6 % contre +3 %). En particulier, l'évolution spontanée des prélèvements sur les revenus de placement serait nettement plus faible en 2019 (+0,1 % contre +8,3 % en 2018). Surtout, la LFSS 2019 prévoyait une augmentation de la masse salariale de 3,5 %, comme en 2018. Selon le PLFSS 2020, cette augmentation serait limitée à 3 %. Il en résulte 1 Md€ de moindres recettes par rapport à la prévision de la LFSS 2019.

La réalisation de cette hypothèse de progression de la masse salariale, même révisée, reste cependant à confirmer. Elle nécessiterait une progression de 0,8 % sur les deux derniers trimestres de 2019, après 0,7 % en moyenne sur les deux premiers trimestres de cette même année. À cet égard, les prévisions de recettes 2019 du PLFSS 2020 reposent sur l'hypothèse que la prime exceptionnelle exonérée de cotisations sociales, de CSG et de CRDS, instaurée par la loi MUES jusqu'au 31 mars 2019, ne se substitue à aucun élément de rémunération déjà prévu par les employeurs. Compte tenu de l'ampleur des montants versés au titre de cette prime (2,1 Md€ au premier trimestre 2019 après 0,1 Md€ au quatrième trimestre 2018), cette hypothèse de non-substitution pourrait ne pas être vérifiée, avec des répercussions potentiellement négatives sur les recettes.

D'autres facteurs d'incertitude affectent le niveau des recettes 2019.

Ainsi, si l'ACOSS ne prend plus en charge en 2019 la compensation à l'Unédic de la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage, elle assure désormais la compensation à l'Unédic et à

l'AGIRC-ARRCO des exonérations de cotisations patronales affectées à ces régimes (voir 3 – *infra*). Il en découle que le solde de ces pertes de cotisations, et des fractions de TVA et de taxe sur les salaires affectées à l'ACOSS pour les compenser, sera imputé aux branches du régime général, avec d'éventuels pertes ou gains pour ces dernières.

En outre, l'effet de la hausse des prix du tabac est estimé à partir d'hypothèses d'élasticité-prix de la demande par produit (cigarettes, tabac à rouler, cigares...) par nature fragiles, la réaction des consommateurs étant difficile à anticiper une fois franchis des niveaux de prix jamais atteints auparavant. Si les volumes de vente reculaient plus que prévu, ce qui n'a pas été constaté à ce jour, les recettes de droits de consommation sur les tabacs pourraient s'avérer inférieures au niveau anticipé.

### **3 - Un effet légèrement défavorable de la recomposition des recettes opérée par la LFSS 2019**

La LFSS 2019 a procédé à une vaste recomposition des recettes de la protection sociale, qui concerne non seulement le régime général et le FSV mais, plus largement, d'autres entités des administrations de sécurité sociale en comptabilité nationale, ou ASSO (Unédic, AGIRC-ARRCO et CNSA principalement). Elles sont donc évoquées ici conjointement, cette recomposition s'étant accompagnée de transferts de recettes entre le régime général, le FSV et ces autres entités.

À cette fin, la LFSS 2019 a organisé un schéma général de compensation équilibré pour le régime général et le FSV. Selon les données de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de septembre 2019, cet équilibre serait imparfaitement réalisé.

#### *a) Des pertes de recettes à compenser : réforme du CICE, suppression des cotisations salariales chômage et effets de l'arrêt « de Ruyter »*

Les pertes de recettes donnant lieu à compensation concernent en 2019 trois grandes opérations.

En premier lieu, la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en des allègements généraux de cotisations patronales et la révision concomitante de certaines exonérations ciblées se traduiraient en 2019 par 24,1 Md€ de pertes de recettes à compenser, dont 17,6 Md€ pour le régime général et le FSV, 1,1 Md€ pour l'Unédic et 5,4 Md€ pour l'AGIRC-ARRCO.

En deuxième lieu, la suppression des cotisations salariales d'assurance chômage en 2018 a été mise en œuvre en deux temps, par une baisse du taux de cotisation de 1,45 point au 1<sup>er</sup> janvier 2018, suivie d'une seconde de 0,95 point au 1<sup>er</sup> octobre. L'effet en année pleine de cette dernière étape conduirait en 2019 à un surcroît de perte de recettes à

compenser de 4,3 Md€ pour l'Unédic, portant le total des pertes liées à cette mesure à 14,3 Md€.

En troisième lieu, afin de tirer toutes les conséquences de la jurisprudence « de Ruyter » (voir encadré), trois prélèvements sur les revenus du capital (prélèvement social, prélèvement de solidarité et contribution de solidarité pour l'autonomie), jusque-là affectés au FSV et à la CNSA, ont été fusionnés en un nouveau prélèvement de solidarité affecté à l'État. Dans le cadre de cette opération, il a par ailleurs été décidé de rétrocéder 0,7 point de CSG sur le capital à l'État, afin d'aligner les taux de CSG sur les revenus d'activité et du capital (9,2 %). L'ensemble de ces mesures occasionnerait des pertes de recettes de 5,2 Md€ pour le FSV et de 2,3 Md€ pour la CNSA.

**Des réaffectations de prélèvements sur les revenus du capital  
visant à tirer toutes les conséquences de l'arrêt « de Ruyter »**

En 2015, la Cour de justice de l'Union européenne a jugé qu'en vertu du principe d'unicité de législation en matière d'affiliation à un régime de sécurité sociale, un affilié à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre ne pouvait être assujéti en France à des prélèvements sur les revenus du capital affectés à des régimes de sécurité sociale (CJUE, 26 février 2015, affaire C-623/13, *Ministre de l'Économie et des Finances contre Gérard de Ruyter*).

La LFSS 2016 a alors réaffecté la quasi-totalité des prélèvements sociaux sur les revenus du capital au FSV et, dans une moindre mesure, à la CNSA et à la CADES. Le législateur a en effet considéré que, ne finançant pas de prestations contributives, ces organismes ne relevaient pas des régimes de sécurité sociale au sens du droit de l'Union.

Toutefois, dans un arrêt de 2018, la Cour administrative d'appel de Nancy a remis en cause ce raisonnement, en considérant que les impositions affectées au FSV et à la CADES devaient également être soumises au principe d'unicité de la législation (CAA de Nancy, 31 mai 2018, *Ministre de l'Action et des comptes publics contre M. et Mme A.*).

Dans ces conditions, afin de préserver l'assujettissement aux prélèvements concernés des contribuables par ailleurs affiliés à un régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne, la LFSS 2019 a réaffecté à l'État le prélèvement social, le prélèvement de solidarité et la contribution de solidarité pour l'autonomie sur le capital, désormais fusionnés en un prélèvement unique, le prélèvement de solidarité.

*c) Des pertes de recettes compensées par l'affectation en 2019 d'une nouvelle fraction de TVA par l'État*

L'ensemble de ces pertes de recettes sont compensées par l'État à travers l'affectation de nouvelles fractions de TVA à la branche maladie pour 30,1 Md€ et à l'ACOSS pour 5,1 Md€, les pertes de recettes supportées par les autres entités des ASSO étant couvertes par des redéploiements internes.

Au total, la fraction de TVA nette affectée à la sécurité sociale<sup>12</sup> au titre des différentes pertes de recettes à compenser est portée en 2019 à 26 % du produit total de la taxe, soit 45,8 Md€, dont 40,7 Md€ pour la branche maladie<sup>13</sup> et 5,1 Md€ pour l'ACOSS au titre d'AGIRC-ARRCO.

Ces réaffectations de TVA emportent des conséquences distinctes sur les comptes de la sécurité sociale, établis en droits constatés, et sur la comptabilité budgétaire de l'État, dont les effets sont neutralisés en comptabilité nationale.

**Une différence de traitement des nouvelles affectations de TVA entre la comptabilité budgétaire de l'État et la comptabilité en droits constatés de la sécurité sociale**

Du côté de l'État, en comptabilité budgétaire, la part prélevée pour la sécurité sociale le sera sur 11 mois, à partir de février 2019, et pèsera de l'ordre de 42 Md€ sur le solde budgétaire en 2019, soit moins que le montant à compenser (l'annexe du PLF 2019 sur les voies et moyens indique « un gain de trésorerie ponctuel » de 3,8 Md€). En l'absence de modification du taux de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale en janvier 2020, l'écart constaté en trésorerie en 2019 sera versé début 2020. Ce décalage est néanmoins sans effet sur le solde du budget de l'État en comptabilité nationale.

Du côté de la sécurité sociale, seront enregistrés sur l'exercice comptable 2019 ces 11 mois d'encaissements ainsi qu'un mois supplémentaire au titre de produits à recevoir (TVA sur les ventes de décembre 2019, encaissée en janvier 2020), soit 45,8 Md€ au total.

<sup>12</sup> Les lois financières pour 2019 prévoyaient par ailleurs la compensation en 2019 de l'exonération de cotisations bénéficiant aux travailleurs occasionnels agricoles (TO-DE) par l'affectation d'un montant de TVA (0,4 Md€). Cette modalité de compensation n'étant pas pérenne, cette exonération devant être compensée dès 2020 par des crédits budgétaires, ce montant de TVA n'est pas comptabilisé dans la fraction de 45,8 Md€.

<sup>13</sup> Ce montant de 40,7 Md€ correspond aux 30,1 Md€ de TVA nouvellement affectés à la branche maladie en 2019 et à la valeur actualisée de fractions de TVA déjà affectées à la sécurité sociale en 2018 : 0,6 Md€ déjà affectés à la branche maladie et 10,0 Md€ affectés à l'ACOSS pour la compensation de la suppression des cotisations salariales à l'Unédic, réaffectés à la branche maladie en 2019.

Par redéploiements internes, les pertes de recettes résultant de l'effet en année pleine de la suppression des cotisations salariales chômage (4,3 Md€) sont dès lors compensées par l'affectation à l'Unédic de 14,2 Md€ de CSG en provenance du régime général. En contrepartie, les 10 Md€ de TVA qui avaient été affectés à l'ACOSS pour financer en 2018 les pertes de cotisations chômage sont transférés à la branche maladie.

De même, les pertes de recettes de prélèvements sur les revenus du capital pour le FSV (4,3 Md€ au titre des prélèvements sociaux et 0,9 Md€ au titre de l'alignement du taux de CSG sur les revenus du capital sur celui des revenus d'activité) et la CNSA (2,3 Md€), soit 7,5 Md€ au total, sont compensées par l'affectation de 7,3 Md€ de CSG en provenance du régime général. Enfin, les pertes de recettes portées par les branches autres que la branche maladie sont couvertes par des réaffectations de CSG et de taxe sur les salaires internes au régime général.

*d) Un solde du schéma de compensation en définitive déséquilibré*

Le schéma de compensation de la LFSS 2019 occasionnerait néanmoins une perte de 0,5 Md€ pour le régime général et le FSV en 2019 (tableau n° 6).

**Tableau n° 6 : schéma de compensation de la LFSS 2019 actualisé  
des prévisions de la CCSS de septembre 2019,  
toutes entités ASSO concernées (en Md€)**

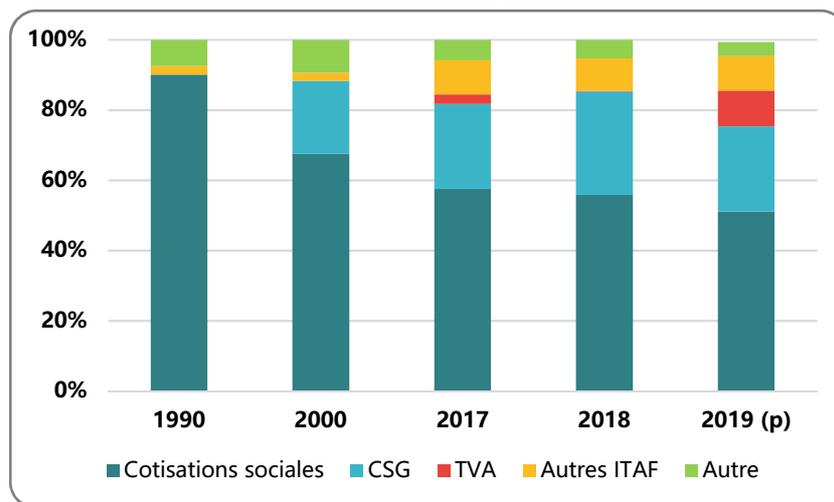
Intitulé de la mesure	RG	FSV	RG+FSV	ACOSS	Unédic	AGIRC-ARRCO	CNSA
<b>Mesures de basculement CICE/exonérations de cotisations compensées</b>	<b>-17,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-17,6</b>	<b>0,0</b>	<b>-1,1</b>	<b>-5,4</b>	<b>0,0</b>
Baisse des cotisations maladie	-22,0		-22,0				
Renforcement de l'allègement général dégressif	5,3		5,3		-0,9	-5,1	
Modification des exonérations ciblées	-0,8		-0,8		-0,2	-0,2	
<b>Suppression des cotisations salariales chômage</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-4,2</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
Effet en année pleine de la suppression des cotisations			0,0		-4,3		
Compensation à l'Unédic de la suppression des cotisations	-4,2		-4,2	0,0	4,2		
<i>Dont fin de la compensation par l'ACOSS</i>			0,0	10,0	-10,0		
<i>Dont transfert de TVA</i>	10,0		10,0	-10,0			
<i>Dont transfert de CSG</i>	-14,2		-14,2		14,2		
<b>Réaffectation à l'État de prélèvements sur les revenus du capital</b>	<b>-7,3</b>	<b>-0,1</b>	<b>-7,4</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>
Transfert de prélèvements sur les revenus du capital		-5,2	-5,2				-2,3
Réaffectation de CSG	-7,3	5,1	-2,2				2,2
<b>Autres mesures de transferts de recettes</b>	<b>28,6</b>	<b>0,0</b>	<b>28,6</b>	<b>0,0</b>	<b>1,1</b>	<b>5,4</b>	<b>0,0</b>
Affectation de TVA	30,1		30,1	5,1			
Réaffectation de taxe sur les salaires	-1,4		-1,4	1,4			
Compensation à l'Unédic et l'AGIRC-ARRCO du basculement CICE/exonérations			0,0	-6,5	1,1	5,4	
<b>Bilan du schéma de compensation de la LFSS 2019</b>	<b>-0,4</b>	<b>-0,1</b>	<b>-0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-0,1</b>

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019 et du rapport de la CCSS de septembre 2019.

#### 4 - Des interrogations sur la part des cotisations dans les recettes des branches du régime général et des régimes conventionnels

Indépendamment du niveau global des recettes, la recomposition des recettes des administrations de sécurité sociale par la LFSS 2019 conduit à faire évoluer la nature de leur financement. Après le remplacement en 2018 de cotisations salariales par des recettes de CSG, la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale, et plus largement des ASSO, se réduit à nouveau en 2019 (graphique n° 2).

**Graphique n° 2 : évolution de la composition des recettes du régime général et du FSV (1990-2019, en %)**



Source : Cour des comptes, d'après les données des rapports de la CCSS de juin 1991, septembre 2001 et septembre 2019, et du PLFSS 2020.

Sous l'effet de la transformation du CICE en des allègements généraux de cotisations patronales, les cotisations sociales ne représenteraient plus en 2019 que 51 % des recettes du régime général et du FSV, contre 56 % en 2018. Par ailleurs, après la suppression en 2018 des cotisations salariales chômage, l'extension pour la première fois en 2019 des allègements généraux aux régimes conventionnels d'assurance chômage et de retraite complémentaire conduit à une nouvelle diminution de la part des cotisations dans le financement de ces derniers, qui n'atteindrait plus que 59 % pour l'Unédic et 87 % pour l'AGIRC-ARRCO.

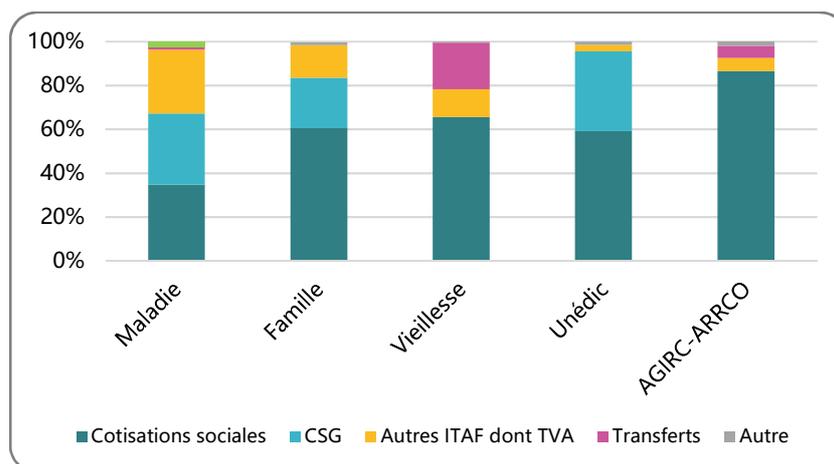
Cette évolution prolonge, en l'accentuant, le recul continu de la part des cotisations sociales dans le financement de la sécurité sociale depuis le début des années 1990.

Elle affaiblit la cohérence de la nature des recettes affectées aux branches du régime général et aux régimes conventionnels avec celle des prestations servies par ces entités. Certes, depuis 1970, le lien entre le montant des prestations versées et celui des cotisations acquittées s'est atténué. Toutefois, cet effacement de la logique contributive a surtout concerné les branches famille et maladie (à l'exception cependant des indemnités journalières et des pensions d'invalidité), mais moins la

branche vieillesse et les régimes conventionnels, dont le montant des prestations reste fortement corrélé à l'assiette des cotisations<sup>14</sup>.

À cet égard, le déclin de la part des cotisations dans le financement de la branche maladie (35 % des recettes en 2019) et la préservation de cette source de financement pour la branche vieillesse (65 %) et l'AGIRC-ARRCO (87 %) apparaissent globalement cohérents avec la nature des prestations servies par ces entités. À l'inverse, la part des cotisations sociales dans les recettes de l'assurance chômage (59 %) serait désormais inférieure à celle de la branche famille (60 %), alors même que les prestations chômage restent très liées aux cotisations, tandis que les prestations familiales ont un caractère universel, indépendant de la qualité ou non de cotisant de leurs bénéficiaires (graphique n° 3).

**Graphique n° 3 : composition en 2019 des recettes des principales branches du régime général et des régimes conventionnels (en %)**



Source : Cour des comptes, d'après les données des rapports de la CCSS de septembre 2018 et juin 2019 et du PLFSS 2020, et les prévisions financières de l'Unédic de mars 2019.

<sup>14</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2015*, chapitre IV Les cotisations sociales : une place prépondérante mais en déclin dans le financement de la sécurité sociale, une cohérence et une lisibilité à rétablir, p. 143-180, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

## C - Une progression plus rapide des dépenses

Le PLFSS 2020 évalue à 405,6 Md€ les dépenses du régime général et du FSV pour 2019, soit une augmentation de 2,5 % par rapport à 2018<sup>15</sup> (tableau n° 7).

Les dépenses continueraient ainsi à accélérer, après des hausses à périmètre constant de 2,4 % en 2018 et de 2,0 % en 2017. Par rapport à une prévision d'augmentation de 2,1 % contenue dans la LFSS 2019, de fait nettement dépassée, 1,4 Md€ de dépenses supplémentaires pourraient être constatées fin 2019.

**Tableau n° 7 : dépenses 2019 du régime général et du FSV (LFSS 2019 et PLFSS 2020, en Md€)**

	2018	Variation 2018/2017*	2019 LFSS 2019	2019 PLFSS 2020	Variation 2019/2018
Maladie	211,5	+2,4 %	216,4	217,2	+2,7 %
AT-MP	12,0	+2,7 %	12,2	12,1	+0,2 %
Famille	49,9	0,0 %	50,3	50,2	+0,6 %
Vieillesse	133,6	+2,9 %	136,9	137,5	+2,9 %
<b>Régime général</b>	<b>394,1</b>	<b>+2,4 %</b>	<b>402,7</b>	<b>403,9</b>	<b>+2,5 %</b>
FSV	19,0	-3,0 %	18,4	18,9	-0,5 %
<b>Total régime général et FSV</b>	<b>395,8</b>	<b>+2,4 %</b>	<b>404,2</b>	<b>405,6</b>	<b>+2,5 %</b>

\* Variation nette de l'intégration en 2018 des charges du régime social des indépendants (RSI) au régime général.

Source : Cour des comptes, d'après les données de la LFSS 2019, du rapport de la CCSS de septembre 2019 et du PLFSS 2020.

Ce surcroît de dépenses par rapport à la prévision de la LFSS 2019 (soit +1,4 Md€) serait lié à des dépenses plus élevées que prévu au titre des prestations sociales (+0,6 Md€), notamment d'assurance vieillesse, des transferts liés notamment à la compensation démographique généralisée entre régimes de retraite (+0,5 Md€) et des charges de gestion administrative (+0,2 Md€).

<sup>15</sup> Correspondant à la fois aux champs courant et constant car les mesures de périmètres en dépenses sont marginales en 2019.

## 1 - Des évolutions différenciées des dépenses des branches maladie et AT-MP

En 2019, les dépenses de la branche maladie (soit 217,2 Md€) augmenteraient de 2,7 %, soit un peu plus qu'en 2018 (+2,4 %). Cette augmentation est plus élevée que celle des dépenses relevant de l'ONDAM (+2,5 %), du fait notamment du dynamisme des prestations hors ONDAM (+4,6 %) portées par la progression des dotations aux établissements et services médico-sociaux (ESMS) financées sur les ressources propres de la CNSA.

Les dépenses de la branche accidents du travail-maladies professionnelles (soit 12,1 Md€) augmenteraient quant à elles de 0,2 % par rapport à 2018. Pour une part, cette évolution traduit le contrecoup d'un effet comptable (les provisions 2017, insuffisamment élevées, avaient conduit à constater un niveau de dépenses plus élevé en 2018).

*a) Les dépenses relevant de l'ONDAM : une progression rehaussée à 2,5 %, qui s'écarte de la trajectoire de la LPFP 2018-2022*

Les dépenses relevant de l'ONDAM représentent 93 % du total des dépenses de la branche maladie du régime général. La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 a fixé à 200,3 Md€ (+2,5 %) l'objectif de dépenses pour 2019, s'écartant de la trajectoire à moyen terme, fixée à 2,3 % par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022. Ce ressaut du taux de progression en 2019 induit un montant de dépenses supplémentaires de 0,4 Md€, soit 1,7 Md€ en cumul sur la période 2019-2022 par rapport à la trajectoire initiale (tableau n° 8).

À l'exception du secteur médico-social, l'ensemble des sous-objectifs votés en LFSS 2019 connaît un taux d'évolution en progression par rapport à 2018.

**Tableau n° 8 : évolution prévisionnelle de l'ONDAM 2019 globale et par sous-objectif (en Md€)**

	Objectif 2018 à périmètre 2019	Objectif 2019 (LFSS 2019)	Taux d'évolution initial voté ONDAM 2019 (en %)	Taux d'évolution initial voté ONDAM 2018 (en %)
Soins de ville	89,3	91,5	+ 2,5	+2,4
Établissements de santé	80,7	82,7	+2,4	+2,0
Médico-social	20,3	20,8	+2,2	+2,6
FIR	3,3	3,5	+4,8	+3,1
Autres prises en charge	1,8	1,9	+6,3	+4,3
<b>Total ONDAM</b>	<b>195,4</b>	<b>200,3</b>	<b>+2,5</b>	<b>+2,3</b>

Source : LFSS 2018 et 2019.

L'objectif d'économies, conditionnant la réalisation de l'ONDAM, est légèrement inférieur à celui de 2018 (3,8 Md€ contre 4,2 Md€ en 2018).

Le sous-objectif « soins de ville » a été arrêté à 91,5 Md€ pour 2019, correspondant à un taux d'évolution initial de 2,5 %, contre 2,4 % pour 2018. Cette accélération des dépenses serait imputable, selon le ministère, à la mise en œuvre du plan « Ma Santé 2022 », dont l'impact sur l'exercice 2019 sera cependant encore limité, et à la mise en place d'offres de prothèses dentaires et d'audioprothèses et d'équipements d'optique comportant un reste à charge nul pour les assurés. La hausse tendancielle spontanée des dépenses, avant économies et mesures nouvelles, serait par ailleurs légèrement plus dynamique qu'en 2018 (+ 4,3 % contre + 4,2 %) <sup>16</sup>, sous l'effet notamment de nouveaux accords conventionnels avec les professionnels de santé (dont l'incidence est estimée à 0,2 Md€ <sup>17</sup>) et l'achèvement en 2019 de la montée en charge des revalorisations prévues de la convention médicale de 2016 (soit 0,2 Md€ de dépenses supplémentaires sur un montant prévisionnel de l'ordre de 1 Md€ à la charge de l'assurance maladie).

Concernant les établissements de santé, le sous-objectif a été voté à 82,7 Md€, ce qui marque une hausse significative du taux d'évolution initial (+2,4 %) par rapport à celui retenu pour 2018 (+2 %). L'évolution tendancielle des dépenses avant économies s'établit à +3,7 %, contre +4 % en 2018. Cette moindre progression reflète notamment la décélération des prévisions de volume d'activité, estimées sur ce champ à +2 % pour les établissements publics et privés non lucratifs (contre +2,6 % de prévision initiale en 2018) et à +1,4 % pour les établissements privés lucratifs (contre +1,6 % en 2018).

Le rehaussement de l'ONDAM hospitalier reflète aussi le report de 2018 sur 2019 de l'application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (+0,2 Md€), l'intégration du soutien à l'investissement prévu dans le cadre de la stratégie de transformation du système de santé (+ 0,2 Md€), ainsi que la prise en compte d'un besoin de financement exceptionnel des hôpitaux publics des DOM (+ 0,25 Md€). La progression est toutefois atténuée par la reprise des allègements fiscaux et

---

<sup>16</sup> Pourtant, la structure des jours ouvrés exerce un effet favorable en 2019. Selon la direction de la sécurité sociale, l'impact sur l'ONDAM devrait être de -0,2 %, toutes choses égales par ailleurs, alors qu'il avait été de +0,2 % en 2018 (une structure calendaire neutre correspondant à une année telle que l'année 2021, où l'effet de correction des jours ouvrés sera de 0).

<sup>17</sup> Accords conventionnels passés avec les masseurs-kinésithérapeutes, les orthophonistes, les orthoptistes, les pharmaciens et les sages-femmes.

sociaux pour les établissements privés lucratifs bénéficiant du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et du crédit d'impôt de la taxe sur les salaires (-0,1 Md€).

S'agissant du secteur médico-social, le taux de progression des dépenses comprises dans le champ de l'ONDAM (20,8 Md€) diminuerait par rapport à 2018 (+2,2 % contre +2,6 %). Cette évolution traduit un prélèvement accru sur les réserves de la CNSA (qui atteindrait 290 M€ contre 5 M€ en 2018), pour financer des dépenses médico-sociales en marge de l'ONDAM. Dans le champ de l'objectif global de dépenses médico-sociales (OGD), financé par l'ONDAM médico-social et des ressources propres de la CNSA, les dépenses médico-sociales augmenteraient de +2,7 % (contre +2,4 % en 2018) afin de poursuivre la réforme de la tarification des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes et de traduire les engagements liés à la stratégie nationale pour l'autisme 2018-2022.

D'après la CCSS de septembre 2019, les dépenses couvertes par l'ONDAM devraient atteindre 200,2 Md€ fin 2019, affichant une sous-exécution de 130 M€ par rapport à l'objectif de la LFSS 2019. Cette sous-exécution tiendrait en grande partie au report sur 2019 de la sous-exécution constatée fin 2018 sur les soins de ville, au décalage sur 2020 de certaines revalorisations (notamment celles relatives aux soins infirmiers), et pour les établissements de santé à une dynamique moins forte qu'anticipé des dépenses de la liste en sus<sup>18</sup>.

Le PLFSS 2020 révisé néanmoins à 200,4 Md€ l'objectif de l'ONDAM pour 2019, fixé dans la LFSS 2019 à 200,3 Md€. L'écart de 0,2 Md€ par rapport à la prévision de la CCSS de septembre 2019 s'expliquerait par une augmentation de 130 M€ de la contribution de l'assurance maladie au financement des établissements médico-sociaux dans le PLFSS, ainsi que par une mesure de périmètre à hauteur de 40 M€ (dotation à l'Établissement français du sang).

#### *b) Une accélération des dépenses hors ONDAM*

Les dépenses de prestations qui n'entrent pas dans le champ de l'ONDAM (18,3 Md€ en prévision selon la CCSS de septembre 2019) connaîtraient un taux d'évolution très supérieur à celui constaté en 2018 (+3,8 % contre +1,4 %). Cette évolution s'explique principalement par les dotations aux établissements et services médico-sociaux (ESMS) financées sur les ressources propres de la CNSA (hors dotations des régimes

---

<sup>18</sup> La liste en sus regroupe les traitements (médicaments et dispositifs coûteux et innovants) financés par l'assurance maladie en sus des séjours hospitaliers.

d'assurance maladie comprises dans le champ de l'ONDAM), dont la progression (+ 21,7 %) serait soutenue par la mise en œuvre du plan « grand âge et autonomie ».

S'agissant des principaux autres postes de dépenses, la décélération des dépenses de pensions d'invalidité observée en 2018 se confirmerait (+2,4 % contre +2,5 % en 2018 et +5,1 % en 2017), tandis que les indemnités journalières pour congés maternité et paternité progresseraient sensiblement (+2,5 % contre +1,1 %).

## **2 - Des dépenses de la branche vieillesse toujours dynamiques, une évolution plus modérée des dépenses de la branche famille**

### *a) Une progression toujours forte des dépenses vieillesse*

Selon le PLFSS 2020, les dépenses de la branche vieillesse (137,5 Md€), composées à 95 % de prestations de retraite, augmenteraient de 2,9 % en 2019, comme en 2018. Cette évolution dépasse sensiblement la prévision d'une augmentation de 2,4 % des dépenses par la LFSS 2019. Elle contribue ainsi à hauteur de 0,7 Md€ à la non-réalisation de la prévision initiale de solde du régime général et du FSV.

Les prestations augmenteraient de 2,7 % en 2019, contre 2,2 % dans la LFSS 2019, et après 2,9 % en 2018. Ce ralentissement traduit l'incidence d'une moindre indexation. En effet, les prestations ont été revalorisées de 0,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>19</sup> ; en 2018, l'effet en année pleine de la revalorisation intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2017 avait contribué à hauteur de 0,6 % à la progression des dépenses de prestations en moyenne annuelle.

Les autres dépenses de la branche vieillesse (soit 7 Md€) connaîtraient des évolutions contrastées. Les transferts nets, principalement composés des transferts de compensation démographique, augmenteraient en 2019 plus fortement qu'en 2018 (+9,3 % après +4,9 %), du fait d'une dégradation des ratios démographiques dans les régimes autres que le régime général, notamment ceux de fonctionnaires. Les dépenses de gestion courante augmenteraient légèrement (+0,4 % en 2019 après -1,3 % en 2018).

---

<sup>19</sup> La mesure de réindexation des retraites inférieures à 2 000 € annoncée par le Président de la République le 25 avril dernier prendra effet le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

### *b) Une reprise limitée des dépenses de la branche famille*

Après avoir été stables en 2018, les dépenses de la branche famille, d'environ 50 Md€, seraient plus dynamiques en 2019 (+0,6 %), tout en étant conformes à celles de la LFSS 2019 (avec un écart négatif de 0,1 Md€).

S'agissant des prestations légales (soit 31,3 Md€), l'effet de la moindre indexation des prestations (+0,3 % au 1<sup>er</sup> avril plutôt que sur l'inflation) permet une économie de 0,3 Md€ et conduit à modérer l'évolution des dépenses des différentes prestations.

Les prestations d'entretien (allocations familiales, complément familial, allocation de soutien familial, allocation de rentrée scolaire), augmenteraient ainsi de 0,8 % (après +2 % en 2018). Du fait de mesures d'économies antérieures, les dépenses liées à la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) continueraient à baisser (-2,2 %, après -3,3 % en 2018). Les autres prestations légales continueraient en revanche à augmenter (+5,4 %, après +6,9 % en 2018), portées notamment par l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (+6 % par an depuis trois ans).

Après avoir été stables en 2018, les prestations extra-légales (soit 5,6 Md€) rebondiraient en 2019, comme prévu en LFSS 2019.

Enfin, les dépenses liées à la prise en charge par la branche de l'assurance vieillesse des parents au foyer et des majorations de pensions pour enfants, qui constitue l'essentiel des transferts nets entre branches et régimes (soit 10,3 Md€), augmenteraient de manière modérée (+0,5 %, après +0,3 % en 2018), sous l'effet notamment de la moindre indexation des prestations.

## **D - La poursuite de la hausse de la dette accumulée à l'ACOSS**

Du fait de la saturation depuis fin 2016 du plafond de reprise de nouveaux déficits par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), les déficits des branches maladie, famille, vieillesse et du FSV s'accumulent à l'ACOSS qui les finance par des emprunts de très court terme<sup>20</sup>. D'environ 15 Md€ fin 2016, ils pourraient atteindre de l'ordre de 30 Md€ fin 2019 selon les données du PLFSS 2020.

---

<sup>20</sup> Il n'est pas pris en compte la branche AT-MP, dont l'équilibre est assuré sur le moyen terme sans financement externe.

Les déficits déjà transférés à la CADES continuent quant à eux à être amortis. Grâce à l'affectation de ressources certaines (15,6 Md€ de CSG et CRDS en 2018 et un versement annuel de 2,1 Md€ du fonds de réserve des retraites jusqu'en 2024), la dette à amortir par la CADES se situerait fin 2019 à 89,3 Md€, sur 260,5 Md€ transférés. Un amortissement complet de cette dette est prévu en 2024.

Comme la capacité d'amortissement de la CADES (15,4 Md€ en 2018) est devenue supérieure depuis 2015 aux déficits constatés chaque année, le total de la dette sociale porté par la CADES et l'ACOSS diminue désormais. Dans l'acception ici prise en compte, la dette sociale a ainsi baissé de 13,5 Md€ par rapport à 2017, pour s'établir à 128,9 Md€ fin 2018. En 2019, l'augmentation du déficit du régime général et du FSV par rapport à 2018, telle qu'elle résulte de la prévision du PLFSS 2020, ralentirait cette évolution à la baisse (tableau n° 9).

**Tableau n° 9 : évolution de la dette sociale  
(2015-2019, en Md€)**

	2015	2016	2017	2018	2019 (p)
(1) Situation nette négative de la CADES	126,7	135,8	120,8	105,4	89,3
(2) Cumul à l'ACOSS des déficits maladie, vieillesse, famille et FSV non repris par la CADES	29,7	15,4	21,6	23,5	30,0
<i>Endettement financier net de l'ACOSS (p.m.)</i>	31,2	20,9	27,2	21,5	
(1)+(2) Dette sociale totale en fin d'année*	156,4	151,2	142,4	128,9	119,3

\* Hors déficits maintenus au régime de retraite des exploitants agricoles (3,7 Md€) et au régime des mines (0,6 Md€).

Note : l'écart en 2018 entre le cumul des déficits non repris par la CADES et l'endettement net de l'ACOSS (soit 2 Md€) s'explique par le solde des dettes et créances vis-à-vis des autres régimes (-2,8 Md€), le solde de trésorerie de la branche AT-MP (+2,4 Md€) et le décalage temporel entre trésorerie et droits constatés pour les autres branches (+2,4 Md€).

Source : Cour des comptes d'après les données des rapports de la CCSS et du PLFSS 2020.

La dette sociale est ici assimilée aux déficits transférés à la CADES et non amortis par cette dernière et aux déficits des branches maladie, famille et vieillesse et du FSV qui ne lui ont pas été transférés. En effet, les pouvoirs publics ont continûment fixé à hauteur des déficits de ces branches et du FSV le montant des prises en charge par la CADES de leurs besoins de financement externe<sup>21</sup>.

Au total, la remontée du déficit du régime général et du FSV en 2019 et le maintien de déficits jusqu'en 2022 compris éloignent la perspective d'une extinction progressive de la dette sociale maintenue à l'ACOSS, initialement prévue par la LFSS 2019 au moyen de nouveaux transferts à la CADES financés par l'affectation de fractions supplémentaires de CSG et d'un léger sur-équilibre du régime général et du FSV à partir de 2019.

## **II - À partir de 2020, une maîtrise accrue des dépenses indispensable à un retour durable de la sécurité sociale à l'équilibre financier**

La LFSS 2019 prévoyait pour le régime général et le FSV un excédent de 0,1 Md€ en 2019, puis de 0,6 Md€ chaque année entre 2020 et 2022. Ce scénario est désormais caduc. Ainsi, le retour à l'équilibre des régimes de sécurité sociale et du FSV, prévu en 2019 par la LFSS 2019, serait reporté à 2023 selon le PLFSS 2020.

La dégradation de la situation financière de la sécurité sociale conduit par ailleurs à revenir sur l'affectation à partir de 2020 d'une fraction supplémentaire de CSG à la CADES, prévue par la LFSS 2019 pour financer l'amortissement d'une part prépondérante de la dette sociale portée par l'ACOSS, ainsi que sur la rétrocession de recettes de TVA à l'État, prévue par la loi de finances pour 2019 dans le cadre de la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale.

Un ralentissement des dépenses apparaît ainsi nécessaire afin d'assurer un retour pérenne de la sécurité sociale à l'équilibre financier, par-delà les effets du cycle économique sur les recettes.

---

<sup>21</sup> D'autres acceptions de la dette sociale sont parfois utilisées afin de représenter le besoin de financement externe des régimes de sécurité sociale et du FSV : la somme du report à nouveau et du résultat de l'exercice, qui reflète les capitaux propres – négatifs – des branches et du FSV pris dans leur ensemble ; l'endettement financier net, autre acception, qui correspond à la différence entre le passif et l'actif financier et prend en compte, outre les besoins de financement des déficits, les besoins de trésorerie liés aux écarts temporels entre encaissements et décaissements.

## **A - Une LFSS 2019 visant à la fois retour à l'équilibre, extinction de la dette et rétrocession de recettes à l'État**

La trajectoire pluriannuelle figurant à l'annexe B de la LFSS 2019 présentait un solde du régime général et du FSV proche de l'équilibre en 2019 (+0,1 Md€). Par la suite, ce solde positif devait augmenter pour s'établir à +0,6 Md€ chaque année de 2020 à 2022.

Le scénario macroéconomique sous-jacent se caractérisait par une croissance économique plus élevée que la croissance potentielle (1,7 % sur 2019-2022 pour une croissance potentielle de 1,3 %) et une remontée de l'inflation qui atteignait 1,8 % en fin de période (tableau n° 10).

Cette trajectoire visait simultanément trois objectifs.

D'abord, elle inscrivait le solde du régime général et du FSV sur une trajectoire durablement en excédent après près de 20 années de déficit.

Ensuite, elle engageait l'extinction de la dette sociale. D'une part, la dette portée par la CADES était amortie, comme anticipé, d'ici 2024. D'autre part, 15 Md€ de dette portée par l'ACOSS étaient également transférés à la CADES et amortis par un transfert de CSG en sa faveur de 1,5 Md€ en 2020, de 3,5 Md€ en 2021 et de 5 Md€ en 2022 (en cumul). Au-delà, la poursuite d'une trajectoire d'excédents laissait espérer la disparition rapide de la dette résiduelle portée par l'ACOSS.

Enfin, dans le cadre de la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, la trajectoire intégrait des pertes de recettes non compensées par dérogation au principe de compensation pour 1,6 Md€ en 2019 (voir I – B – 1 – *supra*), ainsi qu'une rétrocession de TVA à l'État. La loi de finances pour 2019 avait en effet prévu une réduction du produit de la fraction de TVA affectée à la branche maladie du régime général, à hauteur de 1,5 Md€ en 2020, de 3,5 Md€ en 2021 et de 5 Md€ en 2022 (en cumul)<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> Ce montant est à rapporter à la fraction de 26 % de TVA affectée à la sécurité sociale en 2019, soit 45,8 Md€.

**Tableau n° 10 : évolution du solde agrégé du régime général et du FSV de 2019 à 2022 selon la LFSS 2019**

	2019	2020	2021	2022
Croissance du PIB en volume (en %)	1,7	1,7	1,7	1,7
Progression de la masse salariale (en %)	3,5	3,7	3,8	3,7
Taux d'inflation (en %)	1,3	1,4	1,8	1,8
Solde du régime général et du FSV (en Md€)	0,1	0,6	0,6	0,6
Solde du régime général et du FSV hors transfert de CSG à la CADES et rétrocession de TVA à l'État (en Md€)	0,1	3,6	7,6	10,6

Source : LFSS 2019 et calculs Cour des comptes.

## **B - La remise en cause de la trajectoire financière de la LFSS 2019 par le PLFSS 2020**

Depuis l'adoption de la LFSS 2019, la révision des hypothèses macroéconomiques, la progression plus rapide que prévu des dépenses et le coût des mesures de la loi MUES ou annoncées depuis lors, ont conduit le Gouvernement, dans les projets de lois financières pour 2020, à revenir sur la rétrocession de TVA à l'État et les transferts de CSG à la CADES, et à dégrader la trajectoire financière de la sécurité sociale.

Contrairement à la prévision de la LFSS 2019, le régime général et le FSV, pris ensemble, ne reviendraient pas à l'équilibre avant 2023. En 2020, leur déficit atteindrait 5,1 Md€, en léger recul par rapport à 2019.

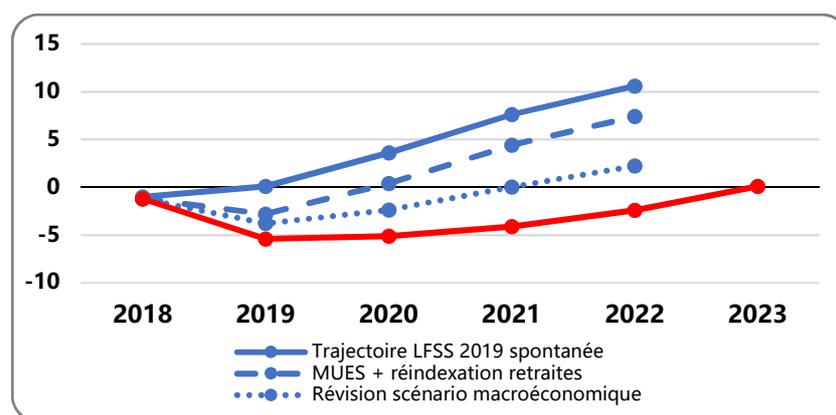
L'impact des différents facteurs de révision de la trajectoire financière depuis la LFSS 2019 peut être illustré en partant de la trajectoire d'évolution spontanée de la LFSS 2019, soit hors rétrocession de TVA à l'État et hors transfert de CSG à la CADES. Dans ce scénario (« Trajectoire LFSS 2019 spontanée » dans le graphique n° 4 ci-après), l'excédent du régime général et du FSV aurait été porté de 0,1 Md€ en 2019 à plus de 10 Md€ en 2022.

L'application à cette trajectoire du coût des mesures prises ou annoncées depuis l'adoption de la LFSS 2019, conduirait, hors rétrocession de TVA à l'État et transfert de CSG à la CADES, à décaler le retour à l'équilibre à 2020 (voir scénario « MUES + réindexation retraites » du graphique n° 4 ci-après). En effet, l'avancement de l'exonération des heures supplémentaires et la mesure CSG sur les pensions de retraite de la loi MUES auraient un coût pour le régime général et le FSV de 2,7 Md€ en 2019, puis de 1,5 Md€ par an entre 2020 et 2022. De plus, la réindexation intégrale sur l'inflation constatée des retraites inférieures à 2 000 euros, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, représenterait une dépense supplémentaire pour la branche vieillesse de l'ordre de 1,5 Md€ par an à partir de 2020.

En outre, l'application des hypothèses de masse salariale du PLFSS 2020 à cette trajectoire d'évolution conduirait à décaler d'une année supplémentaire, à 2021, le retour à l'équilibre du régime général et du FSV (voir « Révision scénario macroéconomique » du graphique n° 4 ci-après). En effet, la croissance de la masse salariale ne serait plus que de 3 % par an, en moyenne, contre 3,7 % auparavant sur la même période.

Enfin, la prise en compte des autres informations disponibles depuis la LFSS 2019, dont un surplus de dépenses de 1,4 Md€ du régime général et du FSV, conduirait à dégrader encore davantage la trajectoire.

**Graphique n° 4 : trajectoire de solde du régime général et FSV du PLFSS 2020 et facteurs de révision par rapport à la LFSS 2019 (2019-2023 en Md€)\***



\* Ces scénarios ne prennent pas en compte les rétrocessions de TVA à l'État et les transferts de CSG à la CADES prévus par la LFSS 2019, ce qui explique les excédents croissants du scénario « Trajectoire LFSS 2019 spontanée » entre 2020 et 2022, et non stabilisés à 0,6 Md€ comme dans la LFSS.

Source : LFSS 2019, PLFSS 2020 et calculs Cour des comptes.

Les projets de lois financières pour 2020 tirent les conséquences de ces révisions en revenant sur les rétrocessions de TVA à l'État et les transferts de CSG à la CADES prévus par la LFSS 2019, et en reportant le retour à l'équilibre du régime général et du FSV de 2019 à 2023.

## C - Des risques en dépenses pour les années à venir

### 1 - Des facteurs qui pèseront sur les dépenses de santé

#### *a) Des contraintes à prendre en compte dans la construction de l'ONDAM 2020 et des années suivantes*

Différentes contraintes pesant sur l'évolution des dépenses peuvent d'ores et déjà être identifiées pour chacun des sous-objectifs de l'ONDAM<sup>23</sup>.

S'agissant des soins de ville, les ONDAM des années 2020 à 2023 auront à prendre en compte l'incidence des revalorisations conventionnelles avec les professionnels de santé, de l'ordre de +0,6 Md€ en 2020 et de +1,2 Md€ au total sur la période 2020-2023<sup>24</sup>. En outre, la mise en œuvre d'un « reste à charge 0 » sur une partie des offres de prothèses dentaires et auditives et d'équipements d'optique engendrera des dépenses supplémentaires évaluées à 0,7 Md€ sur l'ensemble de la période.

Le taux d'évolution annuel moyen des dépenses de médicaments, très inférieur à celui des prestations et des autres produits de santé (+0,2 % contre +3,5 % sur la période 2014-2018), a contribué à contenir l'évolution globale du sous-objectif « soins de ville » (graphique n° 5). Le Gouvernement s'est engagé, à l'occasion du huitième conseil stratégique des industries de santé (CSIS), à respecter un objectif minimal de croissance annuelle de 0,5 % du chiffre d'affaires net des remises pour l'ensemble des médicaments sur trois ans (dont 3 % pour les médicaments innovants)<sup>25</sup>, ce qui fera peser une contrainte accrue sur le sous-objectif des soins de ville.

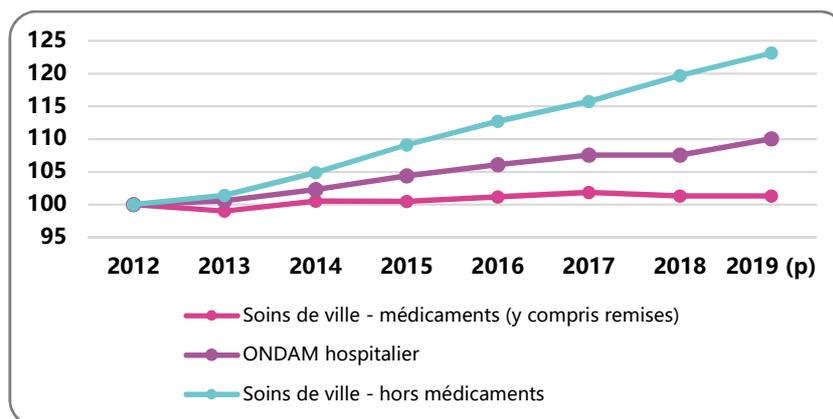
---

<sup>23</sup> Il convient de noter par ailleurs que l'ONDAM devrait être affecté en 2020 par un effet calendaire défavorable en raison du caractère bissextile de cette année.

<sup>24</sup> Négociations conventionnelles avec les médecins, orthophonistes, orthoptistes, masseurs-kinésithérapeutes, infirmiers, sages-femmes, chirurgiens-dentistes, pharmaciens, assistants médicaux.

<sup>25</sup> Selon les entreprises du médicaments (LEEM), le taux de croissance annuel moyen du chiffre d'affaires des laboratoires pharmaceutiques aurait été de -0,6 % sur la période 2013-2017, tandis que selon le CEPS, le taux de croissance des ventes de médicaments remboursables aurait progressé en moyenne de 0,2 % par an sur la période 2012-2017.

**Graphique n° 5 : évolution comparée de la dépense de soins de ville avec et hors médicaments (base 100 en 2012)**



Source : Cour des comptes d'après la direction de la sécurité sociale.

Pour ce qui concerne les établissements publics de santé, le caractère pérenne du ralentissement observé de leur activité (structurel ou conjoncturel) demeure incertain. La montée en charge des médicaments inscrits sur la liste en sus, des nouvelles classes thérapeutiques innovantes à l'hôpital<sup>26</sup> et l'extension d'indication de certains dispositifs médicaux<sup>27</sup> pèseront sur les dépenses. Par ailleurs, la maîtrise des déficits des établissements publics de santé (-660 M€ en 2018 selon les données provisoires communiquées par la DGOS) est conditionnée à leur capacité à contenir le taux d'augmentation annuel moyen de la masse salariale à hauteur de +1,59 %, niveau légèrement supérieur à la hausse constatée au cours des quatre dernières années (+1,50 %, dont +1 % en 2018).

Concernant l'ONDAM médico-social, le ministère chargé de la sécurité sociale fonde le taux de progression des dépenses en 2020 sur une hypothèse de reconduction du tendancier de l'OGD 2019 (+2,7 %), sans que l'incidence financière de la loi « grand âge et autonomie », dont le projet de loi est annoncé pour l'automne 2019, ne soit encore connue. Dans ce contexte, l'augmentation des dotations aux ESMS (+130 M€ en 2019) dans la partie rectificative du PLFSS 2020 relative à 2019 constitue une

<sup>26</sup> En particulier les médicaments anticancéreux (dits « anti-PD1 »), ou encore le recours aux thérapies géniques (ou « CAR-T Cells ») ciblant spécifiquement les cellules cancéreuses dans le traitement de la leucémie par immunothérapie.

<sup>27</sup> En particulier, extension de la prise en charge des prothèses valvulaires TACI en cardiologie.

première étape, modeste, du renforcement de la contribution de l'assurance maladie au financement du grand âge. Elle vise surtout à alléger d'autant l'exécution de l'ONDAM 2020.

*b) Des dispositifs de régulation infra-annuelle  
des soins de ville insuffisants*

Les contraintes sur l'ONDAM dans les années à venir rendent d'autant plus nécessaire l'instauration de mécanismes de régulation en cours d'année qui répartissent sur tous les segments de la dépense de santé la charge du respect de l'objectif fixé par le Parlement.

À l'heure actuelle, cette charge est portée pour l'essentiel par les dotations affectées aux établissements de santé et aux établissements médico-sociaux. En dehors du médicament<sup>28</sup> et de la biologie médicale<sup>29</sup>, les secteurs de la dépense de soins de ville sont dépourvus pendant l'année de mécanismes de régulation destinés à assurer le respect de la prévision de dépenses prise en compte dans le cadre de la construction de l'ONDAM.

Afin de faire contribuer l'ensemble des secteurs de la dépense à la maîtrise de l'objectif global, la Cour a recommandé à plusieurs reprises l'instauration pour les soins de ville d'une réserve prudentielle infra-annuelle permettant de maîtriser les dépassements.

La LFSS 2019 a fait écho à cette recommandation, en intégrant dans le sous-objectif relatif aux soins de ville une « réserve prudentielle » de 120 M€, dont le montant pourrait croître au cours des exercices suivants.

Cependant, cette réserve est réduite (0,06 % de l'ONDAM 2019 et 0,13 % du sous-objectif soins de ville). En outre, elle a été constituée en majorant de 0,1 point l'évolution tendancielle des dépenses de soins de ville ; si le ministère indique avoir gagé ce relèvement par un surplus d'économies de montant équivalent, les exercices passés montrent que les économies sur les soins de ville ne sont souvent que partiellement réalisées (à hauteur de 65 % pour les objectifs de maîtrise médicalisée en 2018).

---

<sup>28</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, septembre 2017*, chapitre VIII La fixation du prix des médicaments : des résultats significatifs, des enjeux toujours majeurs d'efficience et de soutenabilité, un cadre d'action à fortement rééquilibrer, p. 335-444, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>29</sup> Accord triennal de maîtrise des dépenses d'assurance maladie 2014-2016, puis 2017-2019.

En dehors du médicament<sup>30</sup> et de la biologie, les conventions avec les professionnels du secteur de la santé ne comportent pas de clauses de sauvegarde ou de mécanismes de régulation prix-volume de nature à permettre de circonscrire des dépassements par rapport à la prévision prise en compte dans le cadre de la construction de l'ONDAM annuel.

Comme la Cour l'a évoqué<sup>31</sup>, plusieurs types de mesures, visant chacune une catégorie particulière de dépenses, pourraient permettre de mettre en œuvre une telle régulation :

- la constitution d'une réserve à partir d'économies d'effet mécanique, telles que le report de majorations de tarifs décidés dans le cadre conventionnel, ou la mise en réserve d'une partie des dotations forfaitaires ;
- l'introduction d'une conditionnalité à la mise en œuvre de revalorisations conventionnelles, liée au respect préalable d'une norme d'augmentation de la dépense pour des actes ou prestations concernés ;
- la mise en place de clauses de sauvegarde, déclenchant par exemple des baisses de prix temporaires en cas d'augmentation des volumes remboursés excédant un certain seuil, sur le modèle de l'accord avec les laboratoires d'analyses biologiques.

Certaines mesures pourraient voir leurs effets reportés sur l'exercice suivant, notamment quand l'évolution de la dépense gagne à être appréciée en année pleine, comme c'est le cas pour les dépenses de médicament.

La régulation des dépenses d'assurance maladie, tous dispositifs confondus, ne sera par ailleurs pleinement efficace que si les déficits d'exploitation des hôpitaux publics ne constituent pas un point de fuite à la maîtrise des dépenses.

En 2017, le respect de l'ONDAM s'était accompagné d'un quasi-doublement du déficit des hôpitaux (au titre de leur budget principal), qui avait atteint 865 M€ contre 461 M€ en 2016. En 2018, ce déficit a diminué (à 660 M€ selon des données provisoires) sans revenir à son niveau antérieur.

---

<sup>30</sup> Le PLFSS 2020 introduit une clause de sauvegarde pour les dispositifs médicaux, à l'instar du médicament.

<sup>31</sup> Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2018*, Chapitre II L'objectif national de dépenses d'assurance maladie : une construction et une exécution fragiles, p. 65-100, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

Comme la Cour l'a recommandé, la fixation d'une trajectoire d'évolution pour l'ONDAM et pour ses sous-objectifs devrait donc s'accompagner de l'adoption d'un objectif de maîtrise des déficits et de la dette financière des établissements publics de santé.

## 2 - Des incertitudes affectant les dépenses liées aux retraites

En 2018, la branche vieillesse du régime général et le FSV ont dégagé un déficit de 1,6 Md€. Sur le champ global de l'ensemble des régimes de retraite français légalement obligatoires<sup>32</sup> (y compris FSV et hors régime additionnel de la fonction publique), le Conseil d'orientation des retraites (COR) estime le besoin de financement à près de 3 Md€ en 2018. Selon le PLFSS 2020, le déficit de la branche vieillesse du régime général et du FSV augmenterait en 2019 pour atteindre 4,3 Md€ (contre 1,6 Md€ en 2018).

À horizon de dix ans, à politique inchangée, la situation financière du système de retraite poursuivrait sa dégradation dans l'ensemble des scénarios de croissance tendancielle de la productivité du travail retenus par le COR<sup>33</sup>. Ainsi, le solde global de l'ensemble des régimes de retraite légalement obligatoires se dégraderait continûment jusqu'en 2030 pour atteindre, selon le scénario retenu de productivité du travail et d'autres hypothèses, un niveau compris entre -0,2 % et -0,8 % point de PIB.

Ces scénarios traduisent la conjonction de dépenses qui resteraient stables ou croîtraient légèrement rapportées au PIB et de recettes qui seraient moins dynamiques.

Ces simulations financières défavorables pourraient rendre nécessaires de nouvelles mesures pour assurer l'équilibre du système des retraites d'ici à l'entrée en application de la réforme systémique annoncée. À cet égard, le Premier ministre a demandé au COR de mettre à jour ses projections financières jusqu'à 2030 d'ici la fin novembre 2019.

À plus court terme, en 2021 et 2022, comme anticipé dans la trajectoire financière pluriannuelle de la LFSS 2019, toutes les prestations de retraite seraient indexées en suivant la règle d'indexation légale (soit au 1<sup>er</sup> janvier). Dans un contexte attendu de hausse de l'inflation et d'une évolution dynamique des effectifs de retraités, le retour au mécanisme

---

<sup>32</sup> Ce champ contient les régimes de base de salariés du secteur privé (CNAV et MSA salariés), les régimes complémentaires des salariés des secteurs privé (AGIRC-ARRCO) et public (IRCANTEC), les régimes des fonctionnaires (État, collectivités locales et hôpitaux), les régimes non-salariés (indépendants et exploitants agricoles) et les régimes spéciaux (CNIEG, SNCF, RATP, Banque de France notamment).

<sup>33</sup> Conseil d'orientation des retraites, rapport annuel, juin 2019.

d'indexation de droit commun pour l'ensemble des pensions de retraite aurait une incidence significative sur le rythme de leur évolution.

Ces dépenses supplémentaires interviendraient à un moment où le rapport économique, social et financier attaché au projet de loi de finances pour 2020 affiche l'objectif d'une amélioration significative du solde structurel (+1 point de PIB entre 2020 et 2023), permise par une maîtrise renforcée des dépenses des administrations publiques (APU) : celles-ci croîtraient en volume de +0,4 % en moyenne sur 2021-2023, contre une évolution moyenne de +0,7 % sur 2019-2020.

## **D - Une nécessaire inflexion du rythme de progression des dépenses**

La remise en cause, en l'espace d'une année, de l'année de retour à l'équilibre du régime général entre la LFSS 2019 et les prévisions du PLFSS 2020 illustre le fait qu'un retour durable de la sécurité sociale à l'équilibre financier ne peut être assuré par un simple décalage de quelques années d'une trajectoire financière dont les paramètres en recettes et en dépenses seraient maintenus à l'identique, mais exige une action continue sur les dépenses.

En effet, la trajectoire financière du PLFSS 2020 conduit à une nouvelle accumulation de déficits du régime général et du FSV (hors branche AT-MP) de près de 16 Md€ entre 2020 et 2022. C'est ainsi près de 46 Md€ que l'ACOSS devrait financer à court terme fin 2022, toutes choses égales par ailleurs. Ce niveau est proche des 50 Md€ de besoin de trésorerie auquel l'ACOSS a dû faire face fin 2010, au pic des effets de la récession engendrée par la crise financière de 2008. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle intervient alors que l'économie française se situe à son niveau potentiel, selon l'évaluation du Gouvernement.

En l'absence de mesures nouvelles en recettes, pour que le régime général se maintienne à l'équilibre en termes structurels<sup>34</sup>, ses dépenses ne doivent pas croître plus vite que la croissance potentielle du PIB<sup>35</sup>, à

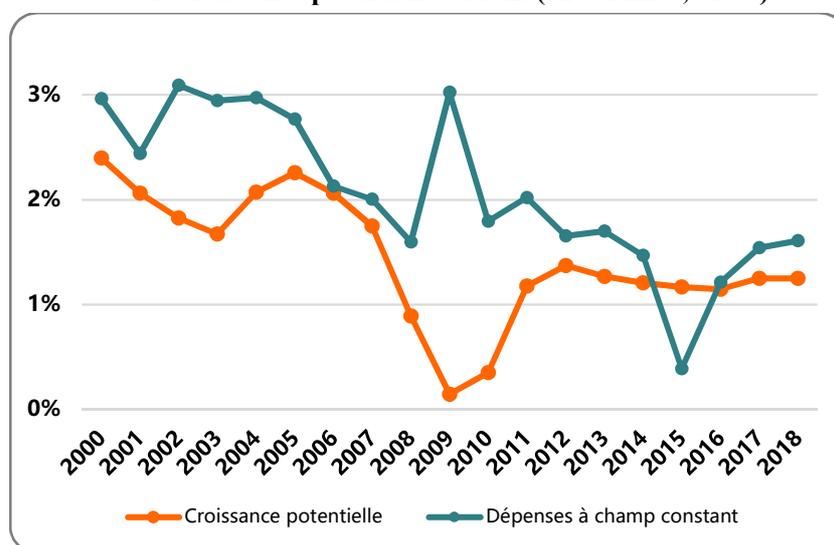
---

<sup>34</sup> Le solde structurel du régime général et du FSV est évalué à environ -1 Md€ en 2018. Voir Cour des comptes, *La situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre*. La Documentation française, juin 2019, 60 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

<sup>35</sup> Variation du PIB potentiel, lui-même défini comme le niveau d'activité soutenable, sans tension sur les facteurs de production, notamment sur les prix et sur les salaires.

laquelle correspond le rythme de croissance tendancielle des recettes qui lui sont affectées. Or, depuis 2000, et à l'exception de l'année 2015, les dépenses de sécurité sociale à champ constant ont systématiquement crû plus vite que la croissance potentielle, et ce bien que le respect de l'ONDAM ait requis de faire chaque année, selon le ministère chargé de la sécurité sociale, de l'ordre de 3 à 4 Md€ d'économies par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie (graphique n° 6).

**Graphique n° 6 : évolution comparée du taux d'augmentation des dépenses des régimes obligatoires de base et du FSV et de la croissance potentielle du PIB (en volume\*, en %)**



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

Source : Cour des comptes et programme de stabilité d'avril 2019.

Lorsque la croissance de la dépense est supérieure à la croissance potentielle du PIB, le maintien à l'équilibre structurel du régime général et du FSV nécessiterait chaque année des mesures nouvelles venant accroître le niveau des recettes. Compte tenu du niveau atteint par les prélèvements obligatoires, soit 45 % du PIB en 2018, il serait cependant difficile de les augmenter ; dans le projet de loi de finances pour 2020, le Gouvernement affirme d'ailleurs l'objectif d'une baisse du taux de prélèvements obligatoires rapportés au PIB de 45 % à 44,3 % entre 2018 et 2020.

Il n'apparaît pas non plus souhaitable de financer ces mesures nouvelles par des transferts de recettes de l'État à la sécurité sociale, alors que le budget de l'État suit une trajectoire financière divergente de celle de la sécurité sociale : d'après le rapport économique, social et financier attaché au projet de loi de finances pour 2020, le déficit du budget de l'État en comptabilité nationale atteindrait 4 points de PIB en 2020.

En définitive, un retour durable à l'équilibre financier du régime général et du FSV implique de ramener la dynamique des dépenses au niveau de la croissance potentielle ou en deçà de cette dernière.

---

### CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

---

*Alors que l'année 2018 s'est inscrite dans la trajectoire, engagée en 2011, de retour progressif à l'équilibre de la sécurité sociale, 2019 marquera une rupture avec celle-ci.*

*La loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 avait prévu un retour à l'équilibre de la sécurité sociale en 2019, pour la première fois depuis 2001. Mais, selon le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, le déficit du régime général et du FSV pourrait s'élever à 5,4 Md€ en 2019, après 1,2 Md€ en 2018, soit un écart de 5,5 Md€ avec la prévision de la LFSS 2019.*

*Le régime général et le FSV ne bénéficieraient pas en 2019 de recettes aussi dynamiques qu'en 2018. D'une part, contrairement à 2018, les mesures nouvelles viendraient diminuer les recettes d'environ 4,5 Md€, du fait notamment du coût des mesures de la loi MUES (soit 2,7 Md€). D'autre part, indépendamment de l'évolution des relations financières entre l'État et la sécurité sociale, la progression de la masse salariale prévue pour 2019 ne serait que de 3,0 %, contre 3,5 % en 2018 et dans la prévision pour 2019 de la LFSS 2019, ce qui entraînerait 1 Md€ de moindres recettes.*

*Les dépenses resteraient quant à elles dynamiques en 2019, avec une augmentation de 2,5 % à champ constant, après 2,4 % en 2018, contre 2,1 % dans la LFSS 2019, d'où un surcroît de 1,4 Md€ de dépenses par rapport à la prévision. Les dépenses relatives aux prestations de retraite croîtraient un peu moins rapidement qu'en 2018 (+2,7 % contre +2,9 %), mais plus que prévu dans la LFSS 2019 (+2,2 %). S'agissant des dépenses d'assurance maladie, le taux de progression de l'ONDAM a été fixé à 2,5 %, ce qui marque une accélération par rapport à l'augmentation de 2,2 % constatée pour 2018.*

*En raison de la révision du scénario macroéconomique et de la prise en compte des mesures adoptées ou annoncées depuis la LFSS 2019, le PLFSS 2020 prévoit pour 2020 un déficit de 5,1 Md€ du régime général et du FSV et repousse à 2023 leur retour à l'équilibre. Il revient par ailleurs sur le transfert de 15 Md€ de dette de l'ACOSS à la CADES prévu par la LFSS 2019 au moyen de la réaffectation de recettes de CSG à ce dernier organisme. La dette sociale maintenue à l'ACOSS, financée à court terme et sans solution d'amortissement, qui serait proche de 30 Md€ fin 2019, continuerait ainsi à croître pour atteindre près de 46 Md€ fin 2022.*

*Le recul de quatre ans, entre la LFSS 2019 et le PLFSS 2020, de l'année du retour à l'équilibre financier de la sécurité sociale intervient alors que l'économie française se situe à son niveau potentiel, selon l'évaluation du Gouvernement.*

*Un infléchissement du rythme de progression des dépenses est impératif pour assurer le retour à un équilibre durable des régimes de sécurité sociale et du FSV et l'extinction de la dette sociale. Cet effort doit concerner tant les retraites que les dépenses de santé que prend en charge l'assurance maladie, dont l'efficacité doit être accrue et la régulation doit être mieux assurée en cours d'année, y compris pour les soins de ville, tout en maîtrisant les déficits des établissements hospitaliers.*

*La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :*

- 1. arrêter des mesures d'économies structurelles en dépenses permettant d'accélérer la trajectoire de retour à l'équilibre des régimes de sécurité sociale et du FSV ;*
  - 2. dans le cadre d'une trajectoire financière révisée, définir un schéma d'extinction de la dette sociale maintenue à l'ACOSS ;*
  - 3. intégrer dans la construction de l'ONDAM un objectif de maîtrise des déficits et de la dette des établissements publics de santé (recommandation réitérée).*
-

**Avis de la Cour sur la cohérence  
des tableaux d'équilibre et du tableau  
patrimonial de la sécurité sociale  
pour l'exercice 2018**



---

## PRÉSENTATION

---

*En application des dispositions de l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour exprime un avis sur la cohérence des tableaux d'équilibre par branche et sur la cohérence du tableau patrimonial relatifs au dernier exercice clos, en l'espèce l'exercice 2018. Ces documents seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.*

*Les tableaux d'équilibre correspondent à des comptes de résultat combinés<sup>72</sup> couvrant, respectivement, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, le régime général, ainsi que les organismes concourant au financement des régimes précités. Cette dernière catégorie comprend un seul organisme : le Fonds de solidarité vieillesse (FSV).*

*Depuis l'exercice 2016, le tableau d'équilibre du régime général intègre, à la suite de la mise en place de la protection universelle maladie, la plupart des charges et des produits de l'ensemble des branches maladie des régimes obligatoires de base de sécurité sociale. En 2018, le déficit agrégé du régime général et du FSV s'est établi à 1,2 Md€, contre 5,1 Md€ en 2017. Celui de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV a atteint 1,4 Md€, contre 4,8 Md€ en 2017.*

*Le tableau patrimonial correspond à un bilan combiné des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et des organismes concourant à leur financement (FSV), à l'amortissement de leur dette (Caisse d'amortissement de la dette sociale – CADES) et à la mise en réserve de recettes à leur profit (Fonds de réserve pour les retraites – FRR). Par rapport à 2017, les capitaux propres qui y sont retracés (-77 Md€ au 31 décembre 2018) se sont améliorés de 11,6 Md€ et l'endettement financier net de la sécurité sociale (86,8 Md€ fin 2018) s'est réduit de 16,1 Md€.*

*Les comptes des entités intégrées aux tableaux d'équilibre et au tableau patrimonial font l'objet d'une certification obligatoire par la Cour (branches et activité de recouvrement du régime général, État) ou, sauf exception, par des commissaires aux comptes (autres entités).*

---

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

---

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

---

## **I - Avis de la Cour sur la cohérence des tableaux d'équilibre 2018**

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

Pour l'application de ces dispositions, sont soumis à l'approbation du Parlement, dans le cadre du projet de loi de financement annuel, trois tableaux d'équilibre distincts relatifs au dernier exercice clos : le tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale mentionnés dans la liste triennale annexée au projet de loi de financement pour 2018, présenté par branche, le tableau d'équilibre du régime général, également présenté par branche, et le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes précités, cette dernière catégorie se limitant au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

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

Établis par la direction de la sécurité sociale, les tableaux d'équilibre ont pour finalité d'assurer l'information du Parlement sur le solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base, du régime général et du FSV. Les règles retenues pour leur élaboration sont mentionnées à l'annexe 4 au projet de loi de financement de la sécurité sociale.

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

Bien que conforme aux dispositions de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, cette terminologie n'a pas le même sens que pour la comptabilité budgétaire de l'État. Ces « recettes » et ces « dépenses » ne correspondent pas à des recettes encaissées et à des dépenses décaissées, mais à des produits et à des charges d'une comptabilité générale établie en droits constatés<sup>73</sup>, auxquels certains retraitements sont apportés ; de même, le « solde » correspond à un résultat de comptabilité générale, et non à un solde de trésorerie.

Par nature, la mention de montants globaux de produits et de charges fournit une information réduite sur la formation des soldes soumis à l'approbation du Parlement. L'annexe 4 au projet de loi de financement détaille ces produits et charges par nature et en commente l'évolution par rapport à l'exercice précédent et aux prévisions.

## **A - Les tableaux d'équilibre pour l'exercice 2018**

Les tableaux d'équilibre présentés ci-après figureront dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 soumis à l'approbation du Parlement.

La Cour n'a pas été rendue destinataire par la direction de la sécurité sociale du projet d'annexe 4 au projet de loi de financement, qui contient des informations intéressantes les tableaux d'équilibre (modalités d'établissement, détail des recettes et des dépenses, analyse des évolutions par rapport à 2017 et par rapport aux prévisions 2018).

Depuis l'exercice 2016, le tableau d'équilibre de la branche maladie du régime général intègre, à la suite de la création de la protection universelle maladie (PUMA), les charges et produits liés aux droits de base des régimes financièrement intégrés au régime général (qui correspondent aux prestations servies par le régime général).

Au titre de l'exercice 2018, les projets de tableaux d'équilibre transmis à la Cour font apparaître un déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV de 1,4 Md€, contre 4,8 Md€ en 2017. Le déficit de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, qui atteignait 1,9 Md€ en 2017, a fait place à un excédent de 0,3 Md€ en 2018.

---

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

Le sous-ensemble constitué par le régime général et le FSV a dégagé un déficit de 1,2 Md€, après un déficit de 5,1 Md€ en 2017. Le régime général a enregistré un excédent de 0,5 Md€, contre un déficit de 2,2 Md€ en 2017. Le déficit du FSV est passé de 2,9 Md€ en 2017 à 1,8 Md€ en 2018.

Contrairement aux précédents exercices, le solde du tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale est inférieur à celui du régime général, en raison notamment du déficit de la CNRACL (-0,6 Md€).

**Tableau n° 11 : tableau d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale en 2018 (en Md€)**

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	211,9	212,7	-0,8
Accidents du travail et maladies professionnelles	14,0	13,3	0,7
Vieillesse	236,3	236,3	-0,1
Famille	50,4	49,9	0,5
<b>Toutes branches (hors transferts entre branches)</b>	<b>498,9</b>	<b>498,6</b>	<b>0,3</b>
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	19,0	-1,8
<b>Toutes branches (hors transferts entre branches), y compris Fonds de solidarité vieillesse</b>	<b>497,7</b>	<b>499,1</b>	<b>-1,4</b>

Source : direction de la sécurité sociale.

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

Cette liste n'a pas été mise à jour à la suite de la suppression, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, du régime social des indépendants (RSI) et du régime spécial d'assurance maladie du personnel du Port autonome de Bordeaux, ainsi que de l'intégration des fonds communs des accidents du travail des salariés non agricoles (FCAT) et des salariés agricoles (FCATA) aux branches respectives des accidents du travail et des maladies

professionnelles du régime général et de la mutualité sociale agricole (MSA) et de la clôture du régime des chemins de fer de l'Hérault à la suite du décès de son dernier bénéficiaire (février 2017).

**Tableau n° 12 : tableau d'équilibre  
du régime général de sécurité sociale en 2018 (en Md€)**

	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
Maladie	210,8	211,5	-0,7
Accidents du travail et maladies professionnelles	12,7	12,0	0,7
Vieillesse	133,8	133,6	0,2
Famille	50,4	49,9	0,5
<b>Toutes branches</b> (hors transferts entre branches)	<b>394,6</b>	<b>394,1</b>	<b>0,5</b>
Fonds de solidarité vieillesse	17,2	19,0	-1,8
<b>Toutes branches</b> (hors transferts entre branches), y compris <b>Fonds de solidarité vieillesse</b>	<b>394,5</b>	<b>395,8</b>	<b>-1,2</b>

Source : direction de la sécurité sociale.

**Tableau n° 13 : tableau d'équilibre des organismes concourant au  
financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale  
(en Md€)**

	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
<i>Fonds de solidarité vieillesse</i>	17,2	19,0	-1,8

Source : direction de la sécurité sociale.

## **B - Avis de la Cour**

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

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

apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui des tableaux d'équilibre.

En outre, l'appréciation de la Cour tient compte des opinions exprimées sur les comptes des régimes de sécurité sociale et du FSV par leurs auditeurs externes (Cour des comptes pour les branches et l'activité de recouvrement du régime général, commissaires aux comptes dans le cadre d'une mission d'audit légal pour la plupart des autres régimes et pour le FSV, et commissaires aux comptes agissant en tant qu'auditeurs contractuels pour certains régimes<sup>74</sup>).

\*\*

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur les tableaux d'équilibre de l'exercice 2018 établis par la direction de la sécurité sociale, qui seront soumis à l'approbation du Parlement à l'article premier du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020.

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

1. à la date de ses constats, la Cour n'a pas été rendue destinataire du projet d'annexe 4 au projet de loi de financement qui contient des informations intéressant les tableaux d'équilibre (modalités d'établissement, détail des recettes et des dépenses, analyse des évolutions par rapport à 2017 et par rapport aux prévisions 2018) ;

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

3. les réserves formulées par la Cour dans le rapport de certification des comptes de 2018 du régime général de sécurité sociale et les opinions émises par les commissaires aux comptes soulignent les limites qui continuent d'affecter la fiabilité des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés aux tableaux d'équilibre pour l'exercice 2018, sous l'effet, notamment, de faiblesses persistantes des dispositifs de contrôle interne et de difficultés comptables (cf. C- 2 *infra*).

<sup>74</sup> Sur cette question, voir C- 2 *infra*.

## **C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour**

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

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

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

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

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

De ce fait, elles minorent les montants des produits et des charges par rapport à ceux retracés dans les comptes annuels des régimes de sécurité sociale et du FSV (à hauteur de 15,8 Md€ pour l'ensemble des régimes, dont 14,4 Md€ pour le régime général et 0,4 Md€ pour le FSV).

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

## **2 - La fiabilité des données comptables intégrées aux tableaux d'équilibre**

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

- d'une certification par la Cour (régime général de sécurité sociale, État, Assemblée nationale) ;
- d'une certification par un ou plusieurs commissaires aux comptes (douze régimes et le FSV) ;
- contrairement aux dispositions législatives qui prévoient une certification et, donc, un audit légal, d'un audit contractuel effectué par les commissaires aux comptes de l'organisme auquel la gestion de ces régimes a été déléguée<sup>75</sup>.

Le tableau ci-après présente une synthèse des opinions exprimées par les auditeurs externes.

---

<sup>75</sup> Régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations, à l'exception de la CNRACL, ainsi que le régime de retraite de la Banque de France.

**Tableau n° 14 : opinions exprimées par les auditeurs externes sur les états financiers de l'exercice 2018 des régimes obligatoires de base et du FSV<sup>76</sup>**

	<b>Branches/organismes nationaux du régime général</b>	<b>Autres régimes</b>	<b>En % des charges brutes 2018</b>
Certification sans réserve(s)	-	20 régimes, dont, pour la première fois, l'établissement national des invalides de la marine	8,6 %
Absence de réserve (régimes sans personnalité morale distincte)	-	Régime des pensions des agents de l'État ; régime de retraite de l'Assemblée nationale	9,2 %
Certification avec réserve(s)	Les quatre branches (maladie, AT-MP, vieillesse et famille) et l'activité de recouvrement du régime général	Régimes des salariés et des non-salariés agricoles ; Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes ; Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales ; Caisse de retraites du personnel de la RATP ; Fonds de solidarité vieillesse	82,2 %
Régimes à enjeux limités	-	Un régime (ex-Seita, en extinction)	Non significatif

Source : Cour des comptes.

<sup>76</sup> Par rapport aux 35 régimes mentionnés dans la liste annexée au projet de loi de financement pour 2018, figurent ici 29 régimes (regroupement en un seul régime - le régime agricole - des régimes des salariés et des non-salariés agricoles ; intégration à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 au régime général du régime social des indépendants, du régime spécial d'assurance maladie du personnel du Port autonome de Bordeaux et du fonds commun des accidents du travail ; intégration au régime agricole du fonds commun des accidents du travail agricole ; clôture du régime des chemins de fer de l'Hérault).

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

Pour la sixième année consécutive, la Cour a certifié les comptes de toutes les entités du régime général de sécurité sociale, tout en formulant 29 réserves<sup>77</sup>.

La levée de 28 points d'audit confirme la poursuite de progrès en matière de contrôle interne dans l'ensemble des branches, mais aussi les difficultés rencontrées pour franchir un nouveau palier dans la maîtrise des risques de portée financière auxquels sont exposées leurs activités.

Le renforcement, par la branche maladie, des dispositifs de contrôle interne s'est poursuivi en 2018, à travers le déploiement des référentiels nationaux par processus, qui intègrent le service médical. Les processus de production présentent cependant des fragilités persistantes, liées notamment à l'insuffisance des contrôles embarqués dans les systèmes d'information, s'agissant du règlement des frais de santé facturés par les professionnels et les établissements de santé. En outre, la fréquence et l'incidence financière des erreurs qui affectent les indemnités journalières nouvellement mises en paiement ont continué à se dégrader en 2018.

Dans la branche AT-MP, malgré la mise en place d'un nouveau référentiel de contrôle interne, des faiblesses continuent d'affecter de même la fiabilité des prestations mises en paiement. Les fragilités des échanges de données entre caisses primaires et les organismes tarificateurs affectent la correcte détermination des taux bruts entrant dans le calcul des taux de cotisations sociales au titre du risque professionnel.

Dans la branche famille, les dispositifs de contrôle interne ont été adaptés afin de répondre aux évolutions réglementaires, mais les risques financiers restent insuffisamment maîtrisés, comme en témoigne la dégradation des indicateurs relatifs aux montants d'erreurs affectant les prestations versées. La prime d'activité, le RSA et les aides au logement concentrent 85 % des erreurs non détectées à titre définitif par les dispositifs de contrôle interne mis en œuvre par la branche ; la plupart de ces erreurs sont liées aux données déclarées par les allocataires.

Dans la branche vieillesse, dans le contexte d'une augmentation du nombre de demandes de retraite, les indicateurs relatifs à la fréquence et à l'incidence financière des erreurs qui affectent les retraites nouvellement

---

<sup>77</sup> Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale, exercice 2018*, La Documentation française, mai 2019, 63 p., disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

attribuées se sont à nouveau dégradés. Ce constat traduit les fragilités persistantes des dispositifs de contrôle interne applicables aux régularisations de carrière et à la liquidation des droits des assurés.

La fiabilité des dispositifs de maîtrise des risques demeure également insuffisante dans l'activité de recouvrement et les systèmes d'information conservent des faiblesses de nature à faire peser des risques sur le recouvrement des prélèvements sociaux. Des difficultés ont également été observées dans la gestion des rejets de déclarations sociales nominatives (DSN).

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

Comme depuis 2016, les états financiers du FSV ont été certifiés par son commissaire aux comptes sous une réserve, motivée par l'absence de dispositif de financement externe des dettes du fonds vis-à-vis de la branche vieillesse du régime général (soit 8,3 Md€ fin 2018). Ces dettes correspondent aux déficits du fonds qui n'ont pas été repris par la CADES.

Les commissaires aux comptes du régime agricole ont maintenu une réserve pour limitation aux travaux d'audit au titre des flux notifiés par la branche maladie et l'activité de recouvrement du régime général ainsi que par l'État, en raison des réserves exprimées par la Cour sur les états financiers de ces entités. Une réserve pour limitation a également été émise sur les cotisations sociales salariés et les comptes rattachés du fait d'anomalies dans la répartition par branche des cotisations comptabilisées et de l'absence de rationalisation de la variation des cotisations salariés par rapport aux exercices précédents.

En l'absence de réconciliation des montants comptabilisés en créances et en dettes entre la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (CAVIMAC) et la CNAM, le commissaire aux comptes a émis une réserve pour limitation sur les états financiers de la CAVIMAC.

Comme les exercices précédents et en l'absence de transmission par l'ACOSS des données individuelles pour 2016, 2017 et 2018 relatives au régime des micro-entrepreneurs, les commissaires aux comptes de la caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) ont estimé ne pas être en mesure de se prononcer sur l'exhaustivité et la fiabilité des cotisations comptabilisées par l'une de ses sections professionnelles, la caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV).

En l'absence de contrôles sur les assiettes déclarées par la RATP, qui permettraient de s'assurer de la conformité et de l'exhaustivité des bases servant à l'évaluation des cotisations dues, les commissaires aux comptes de la CRP RATP ont émis une réserve sur les états financiers de la caisse.

Pour la première fois, les états financiers l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) sont certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes, en raison des progrès intervenus en matière de contrôle interne.

Les comptes des autres régimes ont été certifiés sans réserve.

## **II - Avis de la Cour sur la cohérence du tableau patrimonial au 31 décembre 2018**

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

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

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

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

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

### **A - Le tableau patrimonial au 31 décembre 2018**

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2018 présenté ci-après, qui sera soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, figurera à l'annexe A visée à l'article 2 de ce projet de loi.

Tableau n° 15 : tableau patrimonial au 31 décembre 2018

ACTIF	2018 (net)	2017 (net)	PASSIF	2018	2017
<b>Immobilisations</b>	<b>7,3</b>	<b>7,4</b>	<b>Capitaux propres</b>	<b>-77,0</b>	<b>-88,5</b>
Immobilisations non financières	5,0	5,0	Dotations	22,3	23,7
Prêts, dépôts de garantie	1,4	1,5	Régime général	0,2	0,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,9	0,9	Autres régimes	6,4	5,8
			CADES	0,2	0,2
			FRR	15,5	17,6
			Réserves	21,6	18,8
			Régime général	3,8	2,9
			Autres régimes	7,7	8,1
			FRR	10,1	7,7
			Report à nouveau	-136,9	-143,5
			Régime général	-5,0	-3,4
			Autres régimes	-4,3	-4,0
			FSV	-6,6	-0,1
			CADES	-121,0	-136,0
			Résultat 2016 en instance d'affectation (FSV)	-	-3,6
			Résultat 2018	14,9	12,6
			Régime général	0,5	-2,2
			Autres régimes	-0,2	0,2
			FSV	-1,8	-2,9
			CADES	15,4	15,0
			FRR	0,9	2,4
			Ecart d'estimation (FRR)	1,1	3,5
			Provisions pour risques et charges	17,5	17,2
<b>Actif financier</b>	<b>55,8</b>	<b>55,6</b>	<b>Passif financier</b>	<b>142,6</b>	<b>158,5</b>
Valeurs mobilières et titres de placement	43,4	44,7	Dettes représentées par un titre	131,1	152,0
Régime général	0,0	0,0	ACOSS	23,1	27,3
Autres régimes	11,5	8,7	CADES	108,0	124,7
CADES	0,0	1,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédit	6,1	5,7
FRR	31,8	35,0	Régime général	4,8	4,2
Encours bancaire	12,0	9,1	Autres régimes	0,3	0,5
Régime général	2,2	0,9	CADES	1,0	1,0
Autres régimes	6,8	4,0	Dépôts reçus	0,4	0,5
FSV	0,0	0,0	ACOSS	0,4	0,5
CADES	2,3	3,2			
FRR	0,7	0,9			
Créances nettes au titre des instruments financiers	0,5	1,9	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,0	0,2
CADES	0,4	1,3	ACOSS	0,0	0,2
FRR	0,1	0,6	Autres	5,0	0,1
			Autres régimes	4,8	0,0
			CADES	0,3	0,1
<b>Actif circulant</b>	<b>77,3</b>	<b>82,1</b>	<b>Passif circulant</b>	<b>57,4</b>	<b>57,9</b>
Créances de prestations	9,1	9,0	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires	29,8	29,8
Créances de cotisations, contributions sociales et d'impôts de sécurité sociale	8,5	8,9	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	2,4	2,7
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	43,2	47,6			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	10,7	10,7	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques	11,0	7,8
Produits à recevoir de l'Etat	0,7	0,8			
Autres actifs	5,2	5,1	Autres passifs	14,2	17,6
<b>Total de l'actif</b>	<b>140,5</b>	<b>145,1</b>	<b>Total du passif</b>	<b>140,5</b>	<b>145,1</b>

Source : direction de la sécurité sociale.

Le tableau patrimonial au 31 décembre 2018 traduit la poursuite de l'amélioration de la situation patrimoniale de la sécurité sociale, à la suite des évolutions intervenues au cours des deux exercices précédents.

Par analogie avec la présentation des comptes de l'État, le montant présenté en capitaux propres (-77 Md€ au 31 décembre 2018) pourrait être assimilé à la situation nette consolidée des entités entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale.

En 2018, les capitaux propres se sont améliorés de 11,6 Md€, après 12,8 Md€ l'année précédente et 8,1 Md€ en 2016 :

- le résultat net d'ensemble est positif, en 2018, à hauteur de 14,9 Md€, soit une amélioration de 2,4 Md€ par rapport à 2017. Cette évolution s'explique principalement par l'amélioration du solde du régime général, qui passe de -2,2 Md€ à +0,5 Md€ et par la réduction du solde déficitaire du FSV, de -2,9 Md€ à -1,8 Md€. Ce résultat net d'ensemble incorpore le déficit des autres régimes (-0,2 Md€ en 2018, contre +0,2 Md€ en 2017), ainsi que les résultats excédentaires dégagés par la CADES et par le FRR à hauteur, respectivement, de 15,4 Md€ et de 0,9 Md€<sup>78</sup> ;
- le report à nouveau, qui reflète les résultats des années antérieures, apporte une contribution positive à la variation des capitaux propres (à hauteur de 6,6 Md€). Le report à nouveau du FSV se dégrade de 6,6 Md€, compte tenu de l'affectation, en 2018, du déficit de l'exercice 2016 en sus du déficit de l'exercice 2017, les comptes de l'exercice 2016 n'ayant été approuvés par le conseil d'administration du fonds qu'en 2018. Le report à nouveau du régime général se dégrade de 1,6 Md€, du fait, notamment, de l'affectation des déficits pour 2017 des branches maladie (-4,9 Md€) et famille (-0,2 Md€), partiellement compensée par l'excédent des branches AT-MP (1,1 Md€) et vieillesse (1,8 Md€). Le report à nouveau négatif de la CADES se réduit de 15 Md€, soit l'affectation de son résultat 2017, pour s'établir à -121 Md€.

---

<sup>78</sup> Ces derniers n'ont toutefois pas pour objet de compenser les résultats déficitaires des régimes et du FSV relatifs au même exercice. La CADES a pour mission d'amortir la dette sociale qui lui a été transférée. Son résultat mesure donc sa capacité à réduire son endettement propre. Le FRR concourt au financement à long terme des régimes de retraite de base, après déduction du versement annuel de 2,1 Md€ à la CADES prévu de 2011 à 2024.

L'endettement financier net de la sécurité sociale, qui correspond à la différence entre le passif<sup>79</sup> et l'actif financiers<sup>80</sup>, atteint 86,8 Md€ au 31 décembre 2018. Pour la troisième fois depuis la création du tableau patrimonial, en 2009, il connaît une réduction (de 16,1 Md€ par rapport à 2017), sous l'effet combiné de :

- la diminution de l'endettement financier net du régime général (-5,2 Md€), qui s'établit à 26,1 Md€ au 31 décembre 2018, dont 21,3 Md€ portés par l'ACOSS<sup>81</sup> ;
- la diminution de l'endettement financier net de la CADES (-13,7 Md€), qui s'établit à 106,6 Md€ au 31 décembre 2018. Ses passifs financiers ont baissé de 16,5 Md€, notamment sur les postes relatifs aux papiers commerciaux émis en devises (-7,2 Md€), aux emprunts obligataires (-9,5 Md€) et aux dépôts de garantie reçus (+0,2 Md€). La dégradation de la trésorerie nette de la CADES (-1,9 Md€, contre -1,5 Md€ en 2017) s'explique principalement par les flux de trésorerie liés aux émissions et remboursements de dettes financières (-17,3 Md€ nets, contre -16,4 Md€ en 2017) dans le contexte de l'absence de reprise de nouveaux déficits par cet organisme depuis 2017 (après 23,6 Md€ en 2016). Dans le cadre de l'élaboration du tableau patrimonial, les créances nettes au titre des instruments financiers incluent par ailleurs 0,2 Md€ de dépôts de garantie versés correspondant à des appels de marge (contre 1,1 Md€ en 2017), reclassés du poste « Immobilisations » au poste « Actifs financiers ».

## B - Avis de la Cour

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

---

<sup>79</sup> Pour l'essentiel, l'endettement social porté par la CADES et par l'ACOSS.

<sup>80</sup> Les actifs financiers sont principalement détenus par le FRR (32,6 Md€), le régime de retraites de la Banque de France (11,1 Md€), la CADES (2,7 Md€), la MSA (2,2 Md€) et l'ACOSS (2,1 Md€).

<sup>81</sup> L'endettement financier net de l'ACOSS au 31 décembre 2018 correspond au montant de ses dettes financières (23,5 Md€), déduction faite du solde de ses disponibilités au bilan (2,2 Md€). Pour l'essentiel, les dettes financières comprennent des titres émis sur les marchés financiers (23,1 Md€, contre 27,3 Md€ en 2017).

À cette fin, la Cour s'assure de l'établissement du tableau patrimonial à partir des données comptables des entités entrant dans son champ, de l'élimination de l'ensemble des actifs et des passifs réciproques de ces entités<sup>82</sup>, de la pertinence des autres retraitements des données comptables effectués au regard des principes comptables et de la permanence des méthodes mises en œuvre. De manière générale, elle apprécie la qualité de l'information procurée au Parlement dans le cadre et à l'appui du tableau patrimonial.

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

Dans le cadre des avis qu'elle a portés sur la cohérence du tableau patrimonial des exercices précédents, la Cour a relevé que les actifs et passifs du régime social des indépendants (RSI) intégrés au tableau patrimonial restaient imparfaitement fiabilisés. À la suite de la suppression de ce régime au 1<sup>er</sup> janvier 2018, les bilans des régimes de base du RSI au 31 décembre 2017 ont été, en application des dispositions de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>83</sup>, intégrés aux bilans d'ouverture de l'exercice 2018 des branches maladie et vieillesse du régime général.

Les rapports d'audit émis par les commissaires aux comptes de la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSTI) attestent de la conformité des balances combinées transmises aux organismes nationaux du régime général en vue de leur intégration dans les comptes de ce régime. Ces balances retracent les opérations relatives aux activités au titre desquelles la CNDSSTI et les caisses de son réseau apportent leur concours aux caisses nationales du régime général.

---

<sup>82</sup> La détermination et le rapprochement des actifs et passifs réciproques sont justifiés par des accords de soldes, validés par les agents comptables, ou directement à partir des balances comptables auditées. Plusieurs accords de soldes n'étaient pas disponibles sous leur forme définitive à la date du présent avis. Les montants pour lesquels la réciprocité n'a pu être observée au 31 décembre 2018 sont non significatifs.

<sup>83</sup> Certains postes du bilan consolidé des caisses déléguées pour la protection sociale des travailleurs indépendants, telles que les immobilisations, ne seront intégrés aux comptes des branches concernées du régime général qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

L'ensemble des éléments communiqués à la Cour par les commissaires aux comptes de la CNDSSSTI fournissent une assurance raisonnable quant à la correcte ventilation des actifs et passifs de la CNDSSSTI entre les régimes de base intégrés au tableau patrimonial et ceux des régimes complémentaires qui n'en relèvent pas.

\*\*

En application du 2° du VIII de l'article LO. 111-3 du code de la sécurité sociale, auquel renvoie l'article LO. 132-3 du code des juridictions financières, la Cour a procédé à des vérifications sur le projet de tableau patrimonial au 31 décembre 2018 établi par la direction de la sécurité sociale, qui figurera à l'annexe A soumise à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, ainsi que sur les éléments d'information qui seront intégrés aux annexes A et 4 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour cette même année.

À l'issue de ces vérifications, la Cour estime que le tableau patrimonial qui sera soumis à l'approbation du Parlement à l'article 2 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 fournit une représentation cohérente de la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2018.

Elle formule néanmoins l'observation suivante :

- les réserves formulées par la Cour dans le rapport de certification des comptes de 2018 du régime général de sécurité sociale et les opinions émises par les commissaires aux comptes de certains des autres régimes soulignent les limites qui continuent d'affecter la fiabilité des comptes des régimes de sécurité sociale intégrés au tableau patrimonial, sous l'effet, notamment des faiblesses des dispositifs de contrôle interne et de la persistance de difficultés comptables (cf. C- *infra*).

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

1. les dettes comptabilisées par le FRR à l'égard de la CADES (12,6 Md€ au 31 décembre 2018)<sup>84</sup> ont été réintégrées à ses capitaux propres, en diminution de « dotations » du fonds<sup>85</sup>, compte tenu de l'absence de comptabilisation par la CADES de créances réciproques sur le FRR<sup>86</sup>. Ce reclassement n'a pas d'incidence sur le montant total des capitaux propres retracés par le tableau patrimonial, mais uniquement sur leur ventilation entre la CADES et le FRR ;
2. en application de la réglementation comptable<sup>87</sup>, le FRR comptabilise ses instruments financiers à une valeur de marché (31,8 Md€ au 31 décembre 2018) et, au passif de son bilan, un écart positif d'estimation par rapport au coût d'acquisition de ces mêmes actifs (1,1 Md€) ;
3. dans le cadre de l'adossment, en 2005, du financement du régime des industries électriques et gazières (IEG) à la branche vieillesse du régime général, les employeurs des IEG ont versé une soulte de 3,1 Md€ à la CNAV, qui l'a elle-même reversée au FRR, chargé d'en assurer la gestion jusqu'en 2020. Conformément à la réglementation comptable (cf. *supra*), le FRR réévalue à chaque clôture d'exercice les actifs financiers qu'il gère pour le compte de la CNAV (4,9 Md€ au 31 décembre 2018), tandis que la CNAV comptabilise à sa valeur nominale la soulte dont la gestion financière a été confiée au FRR (soit 3,1 Md€ au 31 décembre 2018). Dans le tableau patrimonial, les actifs financiers gérés par le FRR pour le compte de la CNAV au titre de la soulte (soit 4,9 Md€ au 31 décembre 2018) ont pour contrepartie un passif de même montant classé parmi les « autre passifs ». Outre la soulte à sa valeur historique, il comprend un produit constaté d'avance correspondant à l'écart entre les montants comptabilisés respectivement par la CNAV et par le FRR (soit 1,9 Md€), en

---

<sup>84</sup> En vue de financer une partie des reprises de déficits des branches famille, maladie et vieillesse du régime général et du FSV, la LFSS pour 2011 a prévu le versement par le FRR à la CADES de 2,1 Md€ par an entre 2011 et 2024, soit 29,4 Md€ au total.

<sup>85</sup> Par analogie avec le traitement comptable des versements du FRR aux régimes de retraite alors prévu à partir de 2020 (avis n° 2008-10 du conseil national de la comptabilité - CNC -), les versements du FRR à la CADES sont opérés en premier lieu sur les réserves du fonds et, quand celles-ci sont épuisées, sur ses dotations. De ce fait, dans le tableau patrimonial, le montant restant dû à la CADES a été reclassé dans le poste « dotations » du FRR.

<sup>86</sup> Dans l'annexe à ses comptes, la CADES mentionne ces ressources en tant qu'engagements reçus du FRR (hors bilan).

<sup>87</sup> Avis n° 2003-07 du conseil national de la comptabilité (CNC), modifié par l'avis n° 2008-10 du 5 juin 2008.

conformité avec le traitement de cette opération défini par le Haut conseil interministériel de la comptabilité des organismes de sécurité sociale<sup>88</sup> ;

4. le conseil général de la Banque de France a décidé le transfert de 4,7 Md€ d'actifs financiers à la Caisse de réserve des employés de la Banque de France (régime de retraite non doté de la personnalité juridique), dont, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, 3,2 Md€ de titres de placement et 0,9 Md€ de trésorerie adossée à la réserve spéciale et, courant 2018, une dotation complémentaire en trésorerie de 0,7 Md€ provenant de l'affectation à la réserve spéciale d'une partie du résultat excédentaire de la Banque de France au titre de 2017. Ces transferts ont été effectués en contrepartie de la constatation d'une dette d'un montant identique (soit 4,7 Md€). Compte tenu de sa nature particulière, ce passif, comptabilisé par la Banque de France en « Dettes auprès des établissements de crédit » a été reclassé en « Autres dettes » dans le tableau patrimonial<sup>89</sup> ;
5. les titres de participation, inscrits initialement en immobilisations par les entités détentrices, sont reclassés, comme les années précédentes, en valeurs mobilières et titres de placement pour un montant de 3,2 Md€<sup>90</sup> (2,8 Md€ en 2017). Si ces actifs ne répondent pas strictement à la définition comptable des valeurs mobilières de placement<sup>91</sup>, ce reclassement permet de présenter l'ensemble des actifs financiers dans une même rubrique « Actif financier ».

---

<sup>88</sup> Dont les missions ont, depuis lors, été confiées au conseil de normalisation des comptes publics (CNoCP).

<sup>89</sup> Cf. *supra*.

<sup>90</sup> Ces titres, essentiellement détenus par les autres régimes, sont principalement portés par la CNAVPL (1 Md€), la Banque de France (0,6 Md€) et la MSA (1 Md€).

<sup>91</sup> Le plan comptable général (PCG) définit les valeurs de placement comme étant des titres acquis en vue de réaliser un gain à brève échéance (PCG 82, p. I.44), tandis que les titres de participation sont détenus de façon durable et permettent d'exercer une influence sur la société émettrice des titres ou d'en assurer le contrôle (PCG 82, p. I.42).

## C - Motivations détaillées de l'avis de la Cour

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

S'agissant des entités qui sont comprises dans le champ du tableau patrimonial, mais non dans celui des tableaux d'équilibre, les états financiers du FRR au 31 décembre 2018 ont été certifiés sans réserve par ses commissaires aux comptes, de même que ceux de la CADES<sup>92</sup>.

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

Comme le précisent les opinions de certification avec réserves exprimées par la Cour sur les neuf jeux de comptes du régime général et celles formulées par les commissaires aux comptes sur les états financiers de plusieurs autres régimes (CCMSA, CAVIMAC, CNAVPL, CRPRATP) la fiabilité des données comptables intégrées au tableau patrimonial est affectée, notamment, par des insuffisances des dispositifs de contrôle interne et des difficultés comptables ayant trait à la fiabilité des données notifiées par des entités tierces, aux estimations comptables relatives à l'actif et au passif circulants et aux provisions pour risques et charges.

Enfin, les commissaires aux comptes de la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants (CNDSSTI) formulent, dans leur rapport d'audit sur les comptes combinés tous risques gérés par cette caisse, une réserve justifiée par l'absence d'évaluation financière, dans les comptes clos au 31 décembre 2018, des conséquences attendues de la cessation définitive des activités de la CNDSSTI, fixée au 31 décembre 2019 par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Pour le présent avis, la portée de cette réserve se limite à la quote-part des éléments de l'actif et du passif de la gestion administrative qui, se rapportant au régime général, sont intégrés au tableau patrimonial.

---

<sup>92</sup> Dans son rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques de l'exercice 2013 (Cour des comptes, *La qualité des comptes des administrations publiques*, La Documentation française, octobre 2014, p.25, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr)), la Cour a estimé qu'au regard des enjeux financiers liés à ses activités, les états financiers de la CADES devraient faire l'objet d'une certification obligatoire en application de dispositions légales à instaurer.

---

### **CONCLUSION ET RECOMMANDATION**

---

*Au regard des projets communiqués à la Cour, les tableaux d'équilibre et le tableau patrimonial qui seront soumis à l'approbation du Parlement dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 fournissent une représentation cohérente du résultat et de la situation patrimoniale des entités comprises dans leurs périmètres respectifs au titre de l'exercice 2018.*

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

*La Cour formule, ainsi, la recommandation suivante :*

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

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

---

**Annexe - liste des régimes (hors régime général) intégrés au tableau  
d'équilibre de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité  
sociale, présentés par branche<sup>93</sup>**

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

<sup>93</sup> À la suite des évolutions intervenues au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

	Risque Maladie	Risque Vieillesse	Risque AT/MP
Régime de retraite de la Comédie française (CRCF)		X	
Régime d'assurance vieillesse du personnel du Port autonome de Strasbourg		X	
Ex-SEITA		X	
<i>Régimes gérés par la Caisse des dépôts et consignations</i>			
Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL)		X	
Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE)		X	
Rentes accidents du travail des ouvriers civils des établissements militaires (RATOCEM)			X
Service de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (SASPA)		X	
Allocation temporaire d'invalidité des agents des collectivités locales (FATIACL)			X
Régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers communaux non professionnels (RISP)			X
Rentes accidents du travail (département de Paris)			X
Rentes accidents du travail (mairie de Paris)			X
Rentes accidents du travail (assistance publique des hôpitaux de Paris)			X
Régime des cultes d'Alsace-Moselle		X	

Source : Cour des comptes, à partir de la liste des régimes annexée au PLFSS 2018 et après prise en compte des évolutions intervenues en 2018.