

## **Chapitre I**

# **La situation financière de la sécurité sociale : une trajectoire de déficits non maîtrisés, un redressement nécessaire**



---

## PRÉSENTATION

---

*Le présent chapitre analyse les comptes 2023 et les perspectives des comptes des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV)<sup>2</sup>. Après la crise sanitaire, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2023 prévoyait une forte réduction du déficit de la branche maladie. Parallèlement, la réforme des retraites, conduite dans la loi de financement rectificative du 14 avril 2023, devait permettre, après un creusement temporaire, un rétablissement à terme des comptes de la branche retraite, donc de ceux de la sécurité sociale. Ce scénario optimiste ne s'est pas concrétisé en 2023. Les retraites ont été réformées pour un coût, les premières années, supérieur aux prévisions du projet de loi et le déficit de la branche maladie hors covid n'a pas été réduit malgré un transfert important de la branche famille.*

*Le déficit de 2023, prévu à hauteur de 7,1 Md€ en LFSS initiale, a été réévalué à 8,2 Md€ par la loi de financement rectificative précitée, puis à 8,7 Md€ par la LFSS pour 2024 et à 10,8 Md€ dans le projet de loi d'approbation des comptes définitifs de la sécurité sociale, soit près de 4 Md€ de plus qu'initialement prévu. Cette dégradation tient, comme pour le budget de l'État, à une croissance des recettes fiscales inférieure aux prévisions et à une absence de maîtrise des dépenses d'assurance maladie.*

*À partir de 2024, une nouvelle dégradation des comptes de la sécurité sociale est attendue du fait de la poursuite de la rapide progression des dépenses d'assurance maladie et des règles d'indexation des prestations, notamment des pensions de retraite, sur la forte inflation constatée en 2023. Il en résulterait, toutes choses égales par ailleurs, une aggravation du déficit sans plus de perspective de retour à l'équilibre financier. Le déficit deviendrait alors supérieur à la capacité d'amortissement de la dette sociale.*

*Le chapitre analyse les raisons pour lesquelles le redressement ponctuel de 2023 a été moins important qu'attendu, en présentant les principales évolutions intervenues en dépenses et en recettes (I). Il examine le caractère peu soutenable de la trajectoire future et ses conséquences sur la dette sociale, rendant nécessaire un effort de redressement (II).*

---

<sup>2</sup> L'ensemble des Robss (régime général, régimes agricoles et régimes spéciaux) est regroupé dans les cinq branches mentionnées à l'article L. 200-2 du code de la sécurité sociale : maladie, maternité, invalidité et décès (branche maladie) ; accidents du travail et maladies professionnelles ; vieillesse et veuvage (branche vieillesse) ; famille et, depuis 2021, autonomie. Le FSV assure le financement du minimum vieillesse et d'autres prestations de solidarité.

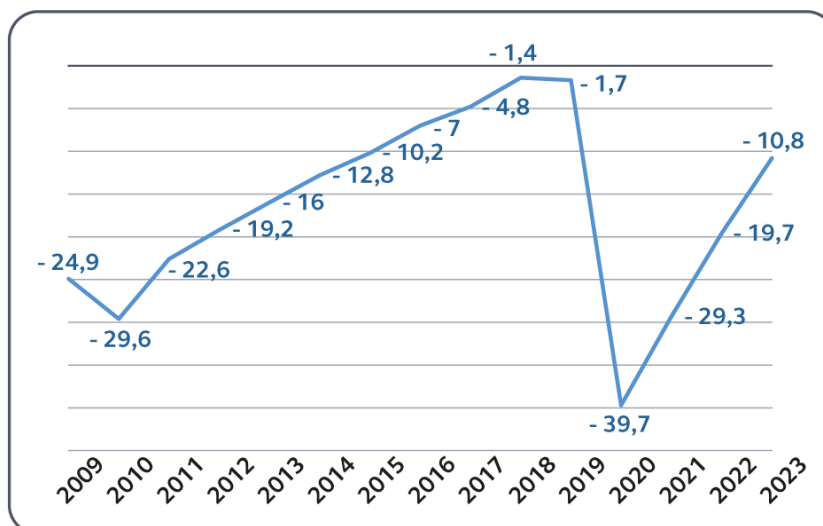
## I - Après la crise sanitaire, l'installation d'un déficit structurel

Le déficit 2023 est supérieur aux prévisions initiales du fait d'un ralentissement non anticipé de la progression des recettes en fin d'exercice et, surtout, d'une forte hausse des dépenses, portée par le dépassement de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie.

### A - Un déficit nettement supérieur aux prévisions

Le déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) atteint 10,8 Md€ en 2023, soit 0,4 % du PIB. Par rapport aux exercices précédents marqués par les effets de la crise sanitaire en recettes (en 2020) et en dépenses (jusqu'en 2022), les comptes s'améliorent nettement, sans pour autant revenir à la situation de quasi-équilibre d'avant-crise.

**Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2009-2023, en Md€)**



*Note : La LFSS 2022 a été adoptée avec un déficit 2020 s'élevant à 39,7 Md€. En tenant compte de la rectification du déficit 2021 votée par le Parlement en LFSS 2023, minoré de 5 Md€ de produits rattachables à 2020, le solde correspondant pour 2020 s'établirait à -34,7 Md€.*

*Source : Cour des comptes d'après les comptes 2022 et 2023 des régimes de sécurité sociale et les tableaux d'équilibre approuvés par les LFSS pour les années antérieures*

Si on le rapporte aux prévisions de la LFSS 2023, le déficit est en aggravation de près de 4 Md€, et de 2,1 Md€ par rapport aux prévisions 2023 contenues dans la LFSS 2024. Il aurait atteint 12,3 Md€ en l'absence de deux mesures techniques portant sur le calcul des provisions, n'ayant d'effet qu'en 2023 : une dérogation aux règles de provisionnement pour risques de la branche maladie, améliorant le résultat de 1 Md€, et un changement de méthode d'estimation de la provision au titre des majorations de retraite de la branche vieillesse du régime général, améliorant le résultat de 0,5 Md€<sup>3</sup>.

La branche maladie porte, à elle seule, la totalité du déficit (- 11,1 Md€), les excédents et les déficits des autres branches, beaucoup plus réduits, se compensant entre eux. La branche maladie est également seule responsable de l'aggravation de 4 Md€ par rapport à la prévision initiale.

**Tableau n° 1 : soldes 2023 des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse comparés à la prévision initiale 2023 et aux soldes de 2022 (en Md€)**

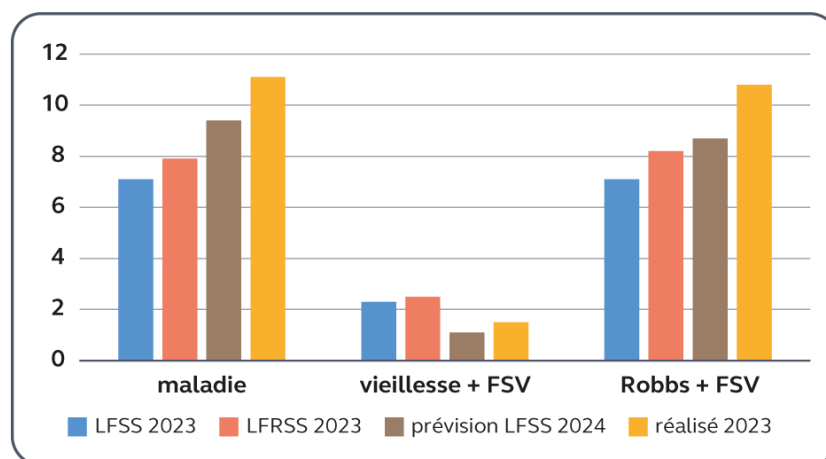
	Réalisé 2023	LFSS 2023	Écart à la prévision	Réalisé 2022	Écart 23 -22
<i>Maladie</i>	- 11,1	- 7,1	- 4,0	- 21,0	9,9
<i>AT-MP</i>	1,4	2,2	- 0,8	1,7	- 0,3
<i>Vieillesse</i>	- 2,6	- 3,6	1,0	- 3,9	1,3
<i>Famille</i>	1,0	1,3	- 0,3	1,9	- 0,9
<i>Autonomie</i>	- 0,6	- 1,2	0,6	0,2	- 0,8
<b>Total Robss</b>	<b>- 11,9</b>	<b>- 8,4</b>	<b>- 3,5</b>	<b>- 21,0</b>	<b>9,2</b>
<i>FSV</i>	1,1	1,3	- 0,2	- 1,3	- 0,2
<i>Vieillesse + FSV</i>	- 1,5	- 2,3	0,8	- 2,6	1,1
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>- 10,8</b>	<b>- 7,1</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 19,7</b>	<b>8,9</b>

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

<sup>3</sup> Sur ces deux opérations techniques, cf. Cour des comptes, *Rapport de certification des comptes de la sécurité sociale de 2023*, mai 2024. Le rapport accepte l'évolution de la règle pour la branche vieillesse mais il émet une réserve pour la sous-évaluation des provisions pour risques de la branche maladie, contraire au principe de prudence et constitutive d'une anomalie significative dans les comptes.

Le graphique ci-après illustre les écarts entre les prévisions successives et la réalisation.

**Graphique n° 2 : montant du déficit : prévisions et solde final (Md€)**



Source : Cour des comptes d'après LFSS 2023, LFRSS 2023, LFSS 2024 et les comptes 2023

La réduction du déficit de la branche maladie par rapport à 2022 est totalement imputable à l'extinction des dépenses liées à la crise sanitaire, passées de près de 12 Md€ en 2022 à un peu plus de 1 Md€ en 2023. Une amélioration plus structurelle des soldes de la branche était aussi attendue mais elle ne s'est pas concrétisée, en raison de revalorisations salariales en cours d'année en faveur des personnels hospitaliers et médico-sociaux et de mesures de régulation trop limitées<sup>4</sup>.

À ces médiocres résultats, s'ajouterait un déficit très important des hôpitaux publics, selon des données provisoires. En l'absence de réformes ou d'une augmentation des dotations de l'assurance-maladie, l'accumulation de tels déficits se traduira par une nouvelle dérive de la dette hospitalière<sup>5</sup>.

Le déficit de la branche vieillesse et du FSV se réduit de 1 Md€ par rapport à 2022 et est inférieur de 0,8 Md€ à la prévision initiale. La progression des recettes a été plus rapide que celle des dépenses du fait

<sup>4</sup> Voir chapitre II du présent rapport, *Un nouveau dépassement de l'Ondam en 2023, une impérative reprise en main de son pilotage dès 2024*.

<sup>5</sup> Voir le rapport public thématique de la Cour sur *La situation financière des hôpitaux publics après la crise sanitaire*, octobre 2023.

d'une croissance de la masse salariale supérieure aux prévisions de la LFSS 2023<sup>6</sup>. La moitié de l'amélioration par rapport à 2022 est liée au changement de méthode d'estimation de la provision constituée au titre des majorations de retraite de la branche vieillesse du régime général, déjà relevée *supra*.

La branche autonomie devient légèrement déficitaire en 2023, en raison d'une progression des dépenses de plus de 7 %, supérieure à celle des recettes.

L'excédent des branches familles et accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) se réduit par rapport à 2022, notamment du fait des revalorisations de prestations familiales, d'un transfert de la branche maladie vers la branche famille de certaines indemnités journalières (2,1 Md€) et de transferts plus élevés de ces deux branches à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) au titre de la compensation de la réduction générale des cotisations patronales d'assurance chômage (cf. *infra*).

## **B - Un ralentissement non anticipé du rythme de progression des recettes**

En 2023, les produits des régimes obligatoires de base et du FSV, nets de charges pour non-recouvrement, s'élèvent à 600 Md€, en hausse de 27,5 Md€ par rapport à 2022. Ils dépassent de 5,1 Md€ la prévision initiale (du fait de la croissance de la masse salariale pendant les trois premiers trimestres) mais le rythme de progression des recettes qui a suivi la crise sanitaire s'est ralenti.

---

<sup>6</sup> Elle est toutefois inférieure aux prévisions de la LFSS 2024, ce qui explique un déficit plus élevé de 0,4 Md€ que la prévision de cette dernière.

**Tableau n° 2 : produits nets par nature de recettes en 2023 (en Md€)**

	Réalisé 2023	LFSS 2023	Écart à la prévision		Réalisé 2022	Écart 23/22	
<i>Cotisations sociales</i>	291,0	290,2	0,8	0,3 %	279,0	12,0	4,3 %
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	6,9	5,9	1,0	16,9 %	6,9	0,0	0,0 %
<i>CSG brute</i>	120,7	118,4	2,3	1,9 %	115,5	5,2	4,5 %
<i>Contribution employeur</i>	46,3	46,5	- 0,2	- 0,4 %	44,6	1,7	3,8 %
<i>Impôts, taxes et autres contributions sociales</i>	108,1	111,7	- 3,6	- 3,2 %	104,3	3,8	3,6 %
<i>Charges de non- recouvrement</i>	- 1,9	- 2,1	0,2	- 10,6 %	- 1,3	- 0,6	46,2 %
<i>Transferts nets reçus</i>	12,7	11,2	1,5	13,4 %	11,5	1,2	10,4 %
<i>Autres produits nets</i>	16,2	13,1	3,1	23,7 %	12,0	4,2	35,0 %
<b>Total Robss + FSV</b>	<b>600,0</b>	<b>594,9</b>	<b>5,1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>572,5</b>	<b>27,5</b>	<b>4,8 %</b>

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

Par comparaison à la prévision pour 2023 rectifiée en LFSS 2024, les recettes sont inférieures de 2,3 Md€ en raison du ralentissement de l'activité économique et de l'inflation à la fin de l'année 2023 qui ont conduit, pour la première fois depuis trois ans, à une diminution de l'effectif salarié. La progression de la masse salariale du secteur privé a été ainsi ramenée à 5,7 %, en-deçà de la dernière prévision du Gouvernement (6,3 %), contre 9 % en 2021 et 8,7 % en 2022. Compte tenu de la forte sensibilité des cotisations et de la contribution sociale généralisée (CSG) aux variations de la masse salariale, la diminution de 0,6 point entre la masse salariale prévue en LFSS 2024 et celle constatée *in fine* explique un repli des recettes par rapport à la prévision de l'ordre de 4,3 Md€.

Par ailleurs, le rendement des cotisations sociales (+ 4,3 %) est limité par le poids des allègements généraux, indexés sur le Smic<sup>7</sup>, et par la baisse du taux de cotisations des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> La hausse du Smic fait croître les exonérations pour tous les salaires inférieurs à 1,6 Smic, ce qui freine mécaniquement l'augmentation des recettes de sécurité sociale.

<sup>8</sup> Article 3 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022.



Pour la CSG brute, la progression atteint 4,5 %, en ligne avec celle des revenus d'activité. Après une forte hausse en 2022<sup>9</sup>, la CSG sur les revenus du capital diminue de 300 M€ en raison de l'effet du fort ralentissement de l'activité immobilière en 2023 (-500 M€) en partie compensé par la croissance des dividendes (+ 200 M€).

En raison du ralentissement de la croissance, les recettes des impôts, taxes et autres contributions affectées à la sécurité sociale, pour partie assises sur la consommation, ne progressent que de 3,6 %, avec un rendement inférieur aux prévisions de la LFSS 2023.

L'augmentation de 4,3 % du produit net de la TVA affectée à la caisse nationale d'assurance maladie intègre l'affectation, décidée en LFSS 2023, d'une fraction supplémentaire de TVA pour compenser à la branche maladie la baisse précitée du taux de cotisations des travailleurs indépendants et des exploitants agricoles.

**Un coût de la compensation d'allègements de cotisations Unédic et de retraite complémentaire de plus en plus supporté par la sécurité sociale**

Depuis 2018<sup>10</sup>, l'Acoss verse à l'Unédic et aux organismes de retraite complémentaire<sup>11</sup>, en lieu et place de l'État, une compensation des allègements généraux décidés sur les cotisations patronales d'assurance chômage et de retraites complémentaires<sup>12</sup>. Ces compensations ont été financées à l'origine par une fraction de TVA affectée à l'Acoss pour solde de tout compte. Les écarts entre les montants versés chaque année par l'Acoss et la TVA perçue sont répartis entre les branches du régime général.

Ces versements et transferts échappent en partie au contrôle parlementaire : d'une part, la répartition des écarts entre les branches de sécurité sociale est fixée par voie réglementaire ; d'autre part, les montants de compensation et de TVA ne se retrouvent pas dans les tableaux d'équilibre<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> L'année 2022 a été marquée par l'effet différé d'un an sur les revenus du patrimoine de 2021, en fort rebond après le creux de l'année 2020.

<sup>10</sup> 7° et 7° bis de l'article L. 225-1-1 du code de la sécurité sociale.

<sup>11</sup> L'Agirc-Arrco et la caisse de retraite du personnel navigant professionnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC).

<sup>12</sup> I de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale.

<sup>13</sup> La compensation versée et la fraction de TVA ne sont intégrés que dans les comptes de l'Acoss. Seul le solde éventuel est apparent pour chaque branche dans les tableaux d'équilibre soumis au Parlement.

Les montants versés sont importants et en nette augmentation : 5,1 Md€ pour l'Unédic (avant minoration de 2 Md€ évoquée *infra*) et 7,2 Md€ pour les organismes de retraite complémentaire en 2023 (respectivement 4,5 Md€ et 6,5 Md€ en 2022).

Du fait de la dynamique des allègements généraux, le solde est négatif depuis 2022. Les branches famille, vieillesse, AT-MP ont donc été mises à contribution, à hauteur de 1,5 Md€ au total (+ 1 Md€ par rapport à 2022). La branche vieillesse est particulièrement mobilisée : sur le déficit 2023 de la branche, qui se monte aussi à 1,5 Md€ y compris FSV, 900 M€ sont dus à l'imputation de l'écart de compensation pour les organismes de retraite complémentaire.

Enfin, l'État a décidé, en LFSS 2024, une moindre compensation à l'Unédic, d'un montant total de 12 Md€ pour les années 2023 à 2026, dont 2 Md€ en 2023. L'État procède ainsi à la récupération d'une partie des excédents de l'Unédic<sup>14</sup>, ce que la Cour a critiqué<sup>15</sup>.

Un tassement non anticipé des droits sur les tabacs est constaté (13,6 Md€ contre 13,8 Md€ en 2022), malgré les mesures de hausse de la fiscalité votées en LFSS 2023<sup>16</sup>. De même, les taxes sur les boissons alcooliques et sucrées connaissent un moindre rendement (4,1 Md€ en 2023, contre 4,9 Md€ en 2022), en raison d'une baisse non prévue de la consommation (5 Md€ prévus).

Enfin, du fait du ralentissement de la progression de la masse salariale fin 2023, le rythme de progression de certaines recettes s'est ralenti, notamment pour la taxe sur les salaires (+ 3,7 %, après + 5,3 % en 2022) ou le forfait social (+ 2,6 %, après + 22 % en 2022).

<sup>14</sup> En février 2024, l'Unédic faisait état d'une dette prévisionnelle de 38,6 Md€ en 2027. Elle aurait été de 25,5 Md€ sans ces nouveaux prélèvements opérés par l'État.

<sup>15</sup> « L'État ajoute un mécanisme budgétaire complexe au financement des politiques d'emploi et de formation, nuisant encore à lisibilité de l'ensemble ». Cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission 'Travail et emploi'*, avril 2024 (page 94).

<sup>16</sup> La LFSS 2023 a porté deux réformes de la fiscalité du tabac : d'une part, l'indexation de l'augmentation automatique du tarif sur l'inflation de l'année N-1 (au lieu de N-2) et le déplafonnement de cette indexation, jusqu'à lors limitée à 1,75 % ; d'autre part, la convergence des prix des produits du tabac à rouler et du tabac à chauffer vers ceux de la cigarette. Une hausse du rendement était anticipée par la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2023.

**Tableau n° 3 : produits nets par branches en 2023 (en Md€)**

	Réalisé 2023	LFSS 2023	Écart à la prévision		Réalisé 2022	Écart 2023/2022	
Maladie	232,8	231,2	1,6	0,7 %	221,2	11,6	5,2 %
AT-MP	16,8	17,0	- 0,2	- 1,2 %	16,2	0,6	3,7 %
Vieillesse	272,5	269,7	2,8	1,0 %	259,4	13,1	5,1 %
Famille	56,8	56,7	0,1	0,2 %	53,3	3,5	6,6 %
Autonomie	37,0	36,2	0,8	2,2 %	35,4	1,6	4,5 %
<b>Total Robss</b>	<b>598,5</b>	<b>593,2</b>	<b>5,3</b>	<b>0,9 %</b>	<b>570,8</b>	<b>27,7</b>	<b>4,9 %</b>
FSV	20,4	20,6	- 0,2	- 1,0 %	19,4	1,0	5,2 %
<b>Robss + FSV</b>	<b>600,0</b>	<b>594,9</b>	<b>5,1</b>	<b>0,9 %</b>	<b>572,5</b>	<b>27,5</b>	<b>4,8 %</b>

Note : le « total Robss » ne peut être obtenu en additionnant les cinq lignes du dessus, qui comprennent des transferts entre branches ; une telle addition conduirait à des doubles comptes.  
Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2023 et les comptes définitifs 2022 et 2023

### C - Une hausse des dépenses due aux revalorisations des prestations vieillesse et à un dépassement de l'Ondam

Les charges nettes des régimes obligatoires de base et du FSV s'élèvent en 2023 à 610,7 Md€, en augmentation de 18,6 Md€ par rapport à 2022 (+ 3,1 %), avec des évolutions contrastées entre branches.

**Tableau n° 4 : charges nettes par branches (en Md€)**

	Réalisé 2023	LFSS 2023	Écart à la prévision		Réalisé 2022	Écart 2023/2022	
Maladie	243,9	238,3	5,6	2,3 %	242,2	1,7	0,7 %
AT-MP	15,4	14,8	0,6	4,1 %	14,5	0,9	6,2 %
Vieillesse	275,1	273,3	1,8	0,7 %	263,3	11,8	4,5 %
Famille	55,7	55,3	0,4	0,7 %	51,4	4,3	8,4 %
Autonomie	37,6	37,4	0,2	0,5 %	35,2	2,4	6,8 %
<b>Total Robss</b>	<b>610,4</b>	<b>601,6</b>	<b>8,8</b>	<b>1,5 %</b>	<b>591,8</b>	<b>18,6</b>	<b>3,1 %</b>
FSV	19,3	19,3	0,0	0,0 %	18,0	1,3	7,2 %
<b>Robss + FSV</b>	<b>610,7</b>	<b>601,9</b>	<b>8,8</b>	<b>1,5 %</b>	<b>592,1</b>	<b>18,6</b>	<b>3,1 %</b>

Note : le « total Robss » ne peut être obtenu en additionnant les cinq lignes du dessus, qui comprennent des transferts entre branches ; une telle addition conduirait à des doubles comptes.  
Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2023 et les comptes définitifs 2022 et 2023

## 1 - Un net dépassement de l'Ondam

Dans le champ des branches maladie, AT-MP et autonomie, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) couvre les dépenses de prestations légales en nature, les dépenses d'indemnités journalières pour arrêts maladie (hors congés maternité et paternité) et les dotations aux établissements de santé et médico-sociaux<sup>17</sup>. L'Ondam définitif est arrêté en année n+2 après connaissance du montant définitif des remises pharmaceutiques<sup>18</sup> et des dépenses de soins rattachées à l'exercice.

Le montant de l'Ondam fixé en LFSS 2023 s'élevait à 244,1 Md€, dont 1 Md€ de provision au titre des dépenses liées à la crise sanitaire. Cet objectif, inférieur à la prévision d'inflation, était ambitieux et n'a pas pu être tenu, en l'absence de mesures de régulation pour compenser la dynamique d'activité et les mesures salariales décidées en cours d'année<sup>19</sup>. Les dépenses s'élèvent finalement à 247,8 Md€, en dépassement de 1,5 % (3,8 Md€) de la LFSS initiale.

De 2022 à 2023, les dépenses ont augmenté de 700 M€. Cette stabilité apparente recouvre une quasi disparition des dépenses « covid » (1,1 Md€ en 2023 contre 11,7 Md€ en 2022) et une progression des dépenses pérennes. Hors covid, l'Ondam a progressé de 4,8 % (+ 11,4 Md€) en 2023.

Le dépassement par rapport à la prévision initiale tient à 60 % aux mesures salariales en faveur des personnels hospitaliers et médico-sociaux, comme la hausse de la rémunération des heures de garde de nuit et de week-end votée en LFRSS d'avril 2023 et la revalorisation du point d'indice au 1er juillet 2023. Le solde correspond à un dépassement de 0,6 point de l'objectif initial. Les mesures de régulation, opérées en fin d'exercice, sont demeurées marginales. Le chapitre II du présent rapport analyse en détail les composantes de ce dépassement.

---

<sup>17</sup> L'Ondam couvre 80 % des dépenses des branches maladie et autonomie et 30 % pour la branche AT-MP.

<sup>18</sup> En application notamment de l'article L. 162-18 du code de la sécurité sociale, ces remises sont fixées par convention avec le comité économique des produits de santé ou, à défaut, par décision de ce dernier.

<sup>19</sup> Compensation aux établissements de santé et médico-sociaux de la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique au 1<sup>er</sup> juillet 2023 et de la meilleure rémunération des heures de garde de nuit et de week-end.

## **2 - Prestations hors Ondam des branches maladie et AT-MP : l'effet des revalorisations de 2022 et 2023**

Les prestations hors Ondam des branches maladie et AT-MP atteignent 20,4 Md€ en 2023, en hausse de 2,5 % par rapport à 2022.

Après une nette augmentation en 2022 du fait de l'extension du congé paternité, le coût des indemnités journalières de maternité et de paternité est resté stable en 2023 (4 Md€). Parmi ces indemnités, le coût des indemnités journalières post-natales et post-adoption (2,1 Md€) a été transféré en 2023 de la branche maladie à la branche famille.

Les pensions d'invalidité et les rentes AT-MP ont été revalorisées de 1,6 % au 1<sup>er</sup> avril 2023 ; s'y est ajouté l'effet en année pleine de la revalorisation de 4 % de juillet 2022. En conséquence, les prestations d'invalidité et de décès de la branche maladie progressent de 5,2 %. Les prestations d'incapacité permanente de la branche AT-MP n'augmentent que de 2,6 %, du fait d'une baisse de l'effectif, comme les années précédentes.

## **3 - Une évolution des dépenses de la branche vieillesse en ligne avec les prévisions**

Les dépenses de la branche vieillesse s'élèvent à 275,1 Md€ pour tous les régimes obligatoires de base, en augmentation de 4,5 % par rapport à 2022. Cette évolution est proche de celle prévue en LFSS.

Pour les assurés du régime général, les charges de prestations légales s'élèvent à 149,6 Md€ en 2023, en augmentation de 5,2 % par rapport à 2022, soit une croissance comparable à celle observée l'année précédente (5,1 %). L'évolution en 2023 résulte de trois facteurs, une revalorisation des pensions de 0,8 % au 1<sup>er</sup> janvier, l'effet en année pleine de la revalorisation de 4 % intervenue par anticipation le 1<sup>er</sup> juillet 2022, et une augmentation de 1,5 % du nombre de bénéficiaires de prestations en droits propres, qui atteint 14,6 millions au 31 décembre 2023. L'indexation sur l'inflation constatée en 2023 est intervenue le 1<sup>er</sup> janvier 2024.

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

	2023			2022			Écart	Écart (%)
	Droits propres	Droits dérivés	Total	Droits propres	Droits dérivés	Total		
<i>Pensions</i>	128,2	12,3	140,5	121,9	11,9	133,8	6,7	5,0 %
<i>Minimum vieillesse</i>	3,5	0,2	3,6	3,2	0,2	3,4	0,2	7,1 %
<i>Majorations</i>	4,7	0,7	5,4	4,4	0,7	5,1	0,3	5,7 %
<b>Total</b>	<b>136,3</b>	<b>13,2</b>	<b>149,6</b>	<b>129,5</b>	<b>12,7</b>	<b>142,3</b>	<b>7,3</b>	<b>5,2 %</b>

Source : comptes de la branche vieillesse du régime général

Le déficit de la caisse nationale de retraites des agents<sup>20</sup> des collectivités locales (CNRACL) s'est creusé en 2023 (2,5 Md€ contre 1,8 Md€ en 2022). Le ratio démographique de ce régime, longtemps favorable, est en dégradation rapide avec un nombre de cotisants désormais stable et un nombre de pensionnés en hausse<sup>21</sup>. L'effet-volume lié à l'augmentation du nombre des pensionnés a été pour ce régime, en 2023, équivalent à l'effet prix de la revalorisation des pensions, conduisant à un montant de prestations légales en hausse de 6,7 % en 2023 par rapport à 2022 pour atteindre 25,5 Md€.

Les contributions de l'État au titre des retraites de fonctionnaires (45,1 Md€) et de l'équilibrage de régimes spéciaux (7,8 Md€) ont augmenté de 1,6 Md€.

Hors régime général, CNRACL et régime des fonctionnaires, les prestations légales en 2023 représentent 34,5 Md€ en 2023, en augmentation de 2,5 % par rapport à 2022.

<sup>20</sup> Les agents qui relèvent de la CNRACL sont les agents des fonctions publiques territoriale et hospitalière (et non les agents contractuels).

<sup>21</sup> Le ratio démographique s'établit à 1,52 en 2022 contre 2,28 en 2010. Sur la situation de la CNRACL, cf. Ralfs 2023, chapitre I *La situation financière de la sécurité sociale : une amélioration temporaire, une dégradation prévisible*, pp. 54-55, mai 2023 et chapitre III du présent rapport, *La compensation démographique entre régimes de retraite : un dispositif complexe, artificiel et mal géré*.

#### 4 - Malgré la baisse des naissances, une augmentation sensible des charges de la branche famille

Les prestations versées par la branche famille ont augmenté de 2,1 Md€ (+ 5,7 %) en 2023, notamment en raison d'une progression de 1,6 Md€ des allocations. Une telle évolution est inédite, le montant des prestations versées ayant eu tendance, ces dernières années, à rester stable en euros courants.

Les allocations familiales, qui s'établissent à 13,3 Md€, ont progressé de 2,5 % du fait des revalorisations de la base mensuelle des allocations familiales en 2022 et 2023 (3,6 % en moyenne annuelle), malgré une légère baisse de la population des enfants de moins de 20 ans. Les allocations de soutien familial s'établissent à 3,0 Md€, en progression de 1 Md€ du fait de la revalorisation de 50 % de la prestation au 1<sup>er</sup> novembre 2022<sup>22</sup>, qui a produit essentiellement ses effets en 2023.

Malgré la baisse de 4 % des primes à la naissance et à l'adoption, due à la forte chute des naissances en 2023 (- 6,6 %<sup>23</sup>), les allocations pour la garde des jeunes enfants (qui représentent un total de 11,4 Md€) ont progressé de 2,8 % du fait notamment de la hausse des dépenses de complément de mode de garde (7,1 Md€, + 5,3 %) en lien avec les revalorisations de la base mensuelle des allocations familiales et du Smic.

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

	2023	2022	Écart	
<i>Allocations en faveur de la famille</i>	21,2	19,6	1,6	8,1 %
<i>Prestation d'accueil du jeune enfant</i>	11,4	11,1	0,3	2,8 %
<i>Autres prestations légales</i>	0,2	0,3	- 0,1	n.s.
<b><i>Prestations légales</i></b>	<b>32,7</b>	<b>30,9</b>	<b>1,8</b>	<b>5,8 %</b>
<i>Prestations extra-légales</i>	6,5	6,2	0,3	5,4 %
<b><i>Prestations branche famille</i></b>	<b>39,2</b>	<b>37,1</b>	<b>2,1</b>	<b>5,7 %</b>

Source : comptes de la branche famille

<sup>22</sup> Le montant de cette allocation, destinée aux parents isolés, qui a concerné près de 800 000 familles en 2022, est passé ainsi de 122,93 € à 184,41 € maximum par enfant. Dans le cas d'un enfant simplement recueilli (la famille d'accueil exerçant l'autorité parentale en lieu et place des parents biologiques), ce montant passe de 163,87 € à 245,80 € par enfant.

<sup>23</sup> 678 000 en 2023 contre 726 000 en 2022, 742 100 en 2021 (et 833 000 en 2010).

### **5 - Des dépenses de la branche autonomie tirées par les revalorisations salariales et les capacités d'accueil nouvelles**

En 2023, les charges nettes de la branche autonomie s'élèvent à 37,6 Md€, en hausse de 6,8 % (8,1 % en 2022).

Les prestations sociales (pour l'essentiel, dotations versées aux établissements et services médico-sociaux, 31,4 Md€) ont progressé de 5,1 % du fait de l'impact des revalorisations salariales de leurs personnels et des mesures d'investissement du Ségur de la santé. Ces prestations financent les établissements pour les personnes âgées (15,4 Md€ en 2023, en hausse de 3,9 %) et en situation de handicap (14,6 Md€, en hausse de 6 %).

La branche finance également l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (1,5 Md€ en 2023 contre 1,3 Md€ en 2022), en hausse de 9 % (10 % en 2022), dont le nombre de bénéficiaires augmente. Les concours de la branche aux départements concernent principalement l'allocation personnalisée d'autonomie (2,8 Md€, + 4,6 %) et la prestation de compensation du handicap (0,9 Md€, + 3,6 %).

## **II - Des déficits qui se creusent après 2024, sans perspective de retour à l'équilibre**

Dans ses perspectives 2023-2026, la loi de financement rectificative d'avril 2023 prévoyait une stabilisation du déficit de la sécurité sociale et une légère amélioration en fin de période (13,6 Md€ en 2025, 13,1 Md€ en 2026). Cette trajectoire n'était pourtant pas satisfaisante car elle affichait un déficit structurel persistant dans un contexte de croissance économique.

De manière inédite, la LFSS 2024 a dégradé encore cette perspective en prévoyant une augmentation continue du déficit jusqu'en 2027 (17,2 Md€), sans plus de perspective de stabilisation et moins encore de retour à l'équilibre. Outre qu'elle est contraire au principe d'équilibre des comptes de la sécurité sociale, une telle trajectoire est inquiétante car elle contribue à la hausse d'une dette sociale dont les conditions de financement, à terme, ne sont pas définies.

La dégradation des soldes sociaux en 2023 par rapport aux prévisions renforce en outre le risque d'une aggravation de la trajectoire si des réformes ne sont pas conduites dans le domaine de l'assurance maladie.



## **A - En 2024, un respect non assuré de l'objectif de déficit**

La LFSS 2024 prévoit un déficit des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (Robss) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) de 10,5 Md€, similaire à celui de 2023 (10,8 Md€). Son respect impliquerait un net ralentissement de la dépense pour s'ajuster au rythme des recettes.

Pour la branche maladie, l'objectif de 254,7 Md€ des dépenses d'Ondam en 2024 (hors provision covid de 0,2 Md€) implique un freinage important du rythme de croissance de la dépense hors covid, qui serait de 3,2 % seulement contre 4,8 % en 2023. Dans son avis du 15 avril 2024, le comité d'alerte<sup>24</sup> appelle « à une vigilance renforcée sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, de soins de ville comme liées aux établissements de santé ». Leur évolution tendancielle est en effet estimée à 4,6 %, dont 2,8 % avant toutes mesures nouvelles en 2024. Le respect de l'objectif « dépend notamment de la réalisation de 3,5 Md€ d'économies (hors maîtrise médicalisée) ».

---

<sup>24</sup> La supervision de l'exécution de l'Ondam est confiée à un comité d'alerte qui adresse une notification au Parlement, au Gouvernement et aux caisses nationales maladie en cas de risque de dépassement de l'objectif adopté en loi de financement de la sécurité sociale supérieur à 0,5 %, pour que puissent être adoptées des mesures de redressement.

**Tableau n° 7 : prévisions de la LFSS 2024 comparées au réalisé 2023 et à la LFSSR 2023 (en Md€)**

	LFSS 2024	Réalisé 2023	Écart LFSS 2024/réalisé 2023		LFSSR 2023	Écart LFSS 2024/LFSSR 2023	
<b>Produits nets Robss + FSV</b>	<b>631,5</b>	<b>600,0</b>	<b>31,5</b>	<b>5,3 %</b>	<b>595,0</b>	<b>36,5</b>	<b>6,1 %</b>
<i>Charges nettes Robss</i>	641,6	610,4	31,2	5,1 %	602,8	38,8	6,4 %
<i>FSV</i>	20,6	19,3	1,3	6,7 %	19,3	1,3	7,0 %
<b>Charges nettes Robss + FSV</b>	<b>642,0</b>	<b>610,7</b>	<b>31,3</b>	<b>5,1 %</b>	<b>603,2</b>	<b>38,8</b>	<b>6,4 %</b>
<i>Maladie</i>	- 8,5	- 11,1	2,6		- 7,9	- 0,6	
<i>AT-MP</i>	1,1	1,4	- 0,3		2,2	- 1,1	
<i>Vieillesse</i>	- 5,8	- 2,6	- 3,2		- 3,8	- 2,0	
<i>Famille</i>	0,8	1,0	- 0,2		1,3	- 0,5	
<i>Autonomie</i>	1,2	- 0,6	1,8		- 1,3	2,5	
<b>Total soldes Robss</b>	<b>- 11,2</b>	<b>- 11,9</b>	<b>0,7</b>		<b>- 9,5</b>	<b>- 1,7</b>	
<i>FSV</i>	0,8	1,1	0,3		1,3	- 0,5	
<i>Vieillesse + FSV</i>	- 5,0	- 1,5	- 3,5		- 2,5	- 2,5	
<b>Total soldes Robss + FSV</b>	<b>- 10,5</b>	<b>- 10,8</b>	<b>0,3</b>		<b>- 8,2</b>	<b>- 2,3</b>	

Source : Cour des comptes d'après la LFSSR 2023, la LFSS 2024 et la DSS pour les résultats 2023

Pour la branche vieillesse, l'aggravation du déficit résulterait principalement du relèvement des pensions de retraite de 5,3 % au 1<sup>er</sup> janvier 2024 du fait de l'application, avec un an de décalage, des règles de revalorisation légales en fonction de l'inflation<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> Selon l'art. L. 161-25 du CSS, le taux appliqué correspond à l'écart entre l'indice moyen de la période novembre 2021-octobre 2022 et celui de la période novembre 2022-octobre 2023, soit 5,3 %.

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

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

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

Les autres branches verraient leurs excédents se réduire (AT-MP, principalement du fait d'un « transfert » de cotisations au profit de la branche vieillesse<sup>26</sup> ; famille, en raison des mesures nouvelles liées au plan accueil de la petite enfance<sup>27</sup>) tandis que le solde de la branche autonomie redeviendrait positif du fait du transfert d'une fraction de CSG de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

**B - Après 2024, le creusement du déficit sans  
perspective de retour à l'équilibre ni de stabilisation**

L'aggravation du déficit après 2024 sera due notamment à la dégradation des soldes de la branche vieillesse, que la réforme des retraites de 2023 ne va pas permettre de rétablir rapidement. Une telle trajectoire hors période de récession est sans précédent.

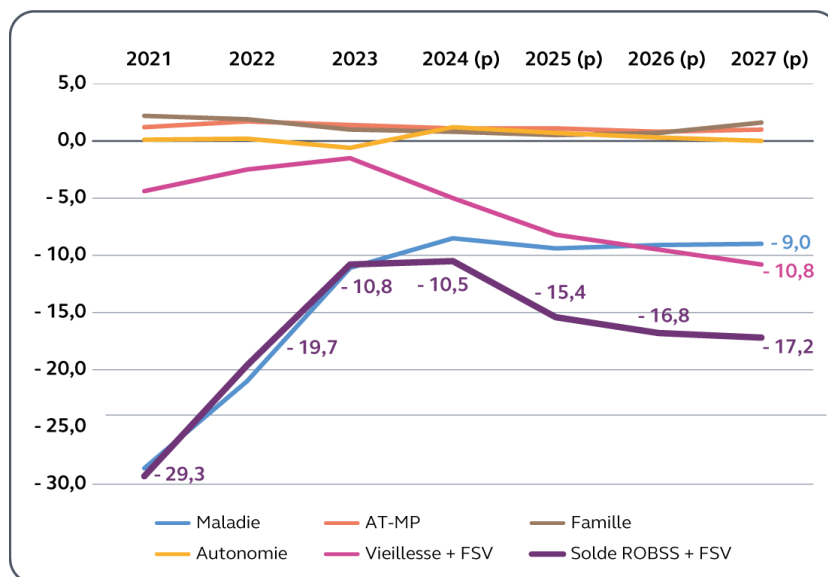
**1 - Un niveau de déficit d'ici à 2027 qui constitue un point  
de bascule dans l'accumulation de la dette sociale**

L'annexe de la LFSS 2024 donne la trajectoire prévisionnelle des régimes obligatoires de base et du FSV jusqu'en 2027.

<sup>26</sup> Baisse de cotisations de 0,12 point pour compenser la hausse équivalente des cotisations d'assurance vieillesse, décidée en LFRSS 2023.

<sup>27</sup> Notamment création de places en crèches (objectif de création de 35 000 places à horizon 2027) et mesures destinées à favoriser l'attractivité du métier d'assistance maternelle.

**Graphique n° 3 : trajectoire financière 2021-2027  
des soldes des branches et du FSV (en Md€)**

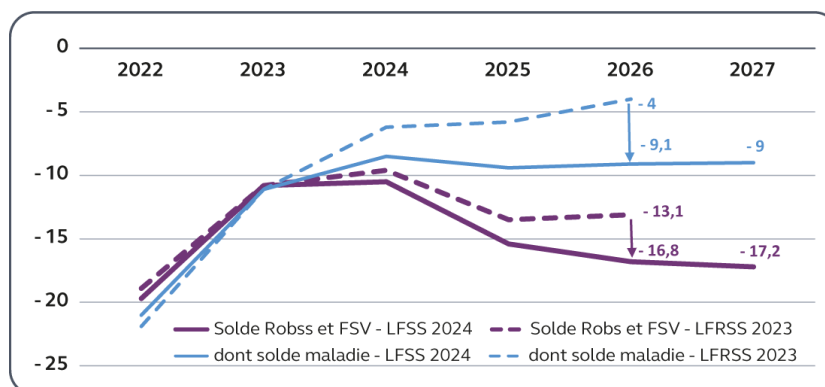


Source : annexe de la LFSS 2024, rectifiée pour 2023 par les comptes définitifs (les soldes 2021 correspondent aux montants approuvés par la LFSS 2022)

Le déficit se creuserait continûment pour atteindre 17,2 Md€ en 2027, du fait de la dégradation du résultat de la branche vieillesse alors que celui de la branche maladie ne serait que stabilisé, autour de 9 Md€.

Un tel niveau est un point de bascule. Le déficit deviendrait supérieur à la capacité d'amortissement par la Cades. Il n'y aurait plus de perspective de réduction de la dette sociale, après son augmentation très forte pendant la crise sanitaire, mais une cristallisation de la dette au niveau élevé actuel, voire une aggravation en cas de déficits accrus, si la croissance devait être inférieure aux prévisions ou si le déficit de la branche maladie ne pouvait être stabilisé.

**Graphique n° 4 : comparaison entre LFRSS 2023 et LFSS 2024 de la trajectoire financière (Md€)**



Source : annexes de la LFRSS 2023 et de la LFSS 2024 rectifiées pour 2023 par les comptes définitifs

La LFRSS pour 2023 tablait sur une stabilisation du déficit autour de 13 Md€ à partir de 2025 du fait d'une réduction continue de celui de la branche maladie à partir de 2024.

La trajectoire de la LFSS pour 2024 repose en outre sur des hypothèses macro-économiques qui restent optimistes.

**Tableau n° 8 : principales hypothèses de l'annexe de la LFSS 2024**

	2023	2024	2025	2026	2027
<i>PIB en volume</i>	1,0 %	1,4 %	1,7 %	1,7 %	1,8 %
<i>Inflation hors tabac</i>	4,8 %	2,5 %	2,0 %	1,75 %	1,75 %
<i>Masse salariale privée</i>	6,3 %	3,9 %	3,4 %	3,4 %	3,4 %
<i>Ondam hors crise sanitaire</i>	4,8 %	3,2 %	3,0 %	2,9 %	2,9 %

Source : annexe de la LFSS 2024

La croissance pour 2023 (0,9 %) a été finalement un peu inférieure à la prévision (1 %). Surtout, la croissance pour 2024 a été réajustée de 1,4 % à 1 % par le Gouvernement en février 2024, ce qui se traduira par de moindres recettes pour la sécurité sociale. Cette prévision est plus élevée que les estimations plus récentes de l'OCDE<sup>28</sup> (croissance de 0,6 % en 2024, de 1,2 % en 2025) et du FMI (0,7 % en 2024, 1,4 % en 2025). Selon

<sup>28</sup> Perspectives économiques, février 2024.

le Haut Conseil des finances publiques (HCFP)<sup>29</sup>, elle « *demeure optimiste même si elle n'est pas hors d'atteinte* ».

Malgré des effets de périmètre et de contexte favorables à partir de 2024<sup>30</sup>, le contexte macro-économique laisse augurer de recettes bien moins dynamiques qu'en sortie de crise sanitaire. Malgré des « *incertitudes importantes* » dans les évolutions de l'emploi relevées par le HCFP, l'évolution de la masse salariale devrait se tasser fortement à horizon 2027, avec une progression de 2,9 % dès 2024 (selon le programme de stabilité 2024-2027) déjà jugée « *un peu élevée* » par le HCFP. Il en va de même pour l'augmentation du salaire moyen nominal par tête, dont la hausse tendra vers 2 % (5,2 % en 2023). L'évolution des effectifs salariés devrait même passer par un creux en 2024 et en 2025. Ainsi, le programme de stabilité d'avril 2024 prévoit une progression des prélèvements obligatoires des administrations de sécurité sociale de 3,4 % en 2024, poursuivant le ralentissement observé en 2023.

## **2 - Un déficit croissant de la branche vieillesse, principalement du fait de la CNRACL**

Comme l'avait indiqué la Cour dans son précédent rapport annexé à la loi de financement de la sécurité sociale (Ralfss), la réforme des retraites adoptée le 14 avril 2023 n'aura d'effets financiers favorables sur les comptes de la sécurité sociale que très progressivement. Selon l'étude d'impact qui accompagnait le projet de réforme, hors conséquences sur les soldes de l'État et des régimes complémentaires, elle devait se traduire par un surcoût jusqu'à la fin de 2024, le gain net cumulé restant limité à 1 Md€ en 2025, 2 Md€ en 2026 et environ 7 Md€ à horizon 2030.

Encore ces chiffres n'intégraient-ils pas les diverses mesures adoptées par amendement lors de la discussion du projet de loi de financement pour 2024 ni les modifications de comportement constatées en 2023, avec des départs en retraite plus importants que prévu par anticipation des effets de la

---

<sup>29</sup> Haut Conseil des finances publiques, *Avis relatif aux prévisions macroéconomiques associées au Programme de stabilité pour les années 2024 à 2027*, avril 2024.

<sup>30</sup> La loi portant sur la dette sociale et l'autonomie du 7 août 2020 a prévu un transfert de 0,15 point de CSG en provenance de la Cades (2,6 Md€) en faveur de la branche autonomie. Par ailleurs, la dynamique des pensions de retraite en 2024 (+6,8 %) devrait contribuer à accroître le rendement de la CSG assise sur les revenus de remplacement.

réforme. Contrairement à la demande de la Cour, l'étude d'impact n'a pas été actualisée pour prendre en compte ces effets<sup>31</sup>.

Par ailleurs, l'article 15 de la LFSS pour 2024 prévoit un nouveau schéma de financement commun pour les régimes spéciaux fermés aux nouveaux entrants par la LFRSS pour 2023<sup>32</sup> et pour ceux fermés précédemment (Mines, SNCF, etc.). Les déficits de ces régimes ne seraient plus couverts par une subvention de l'État mais financés en dernier ressort par le régime général en contrepartie d'une « *compensation intégrale par l'État, chaque année, des conséquences financières pour la caisse nationale d'assurance vieillesse* » selon les termes de l'article 15 de la loi de financement précitée. Les modalités de ce nouveau schéma et de cette compensation ne sont pas encore connues et rien ne permet de s'assurer que la mise en place du système sera durablement neutre pour le régime général<sup>33</sup>.

La situation financière de la caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) deviendrait de plus en plus préoccupante, avec un déficit qui augmenterait continûment sur la période pour atteindre 8,1 Md€ en 2027. Il représenterait à cette date les trois quarts du déficit de la branche et du FSV.

#### **Une situation de la CNRACL sans solution à ce stade**

La CNRACL est un régime spécial qui couvre les risques retraite et invalidité des agents de la fonction publique territoriale et hospitalière. Compte tenu d'un déficit devenu structurel (2,5 Md€ en 2023), les capitaux propres du régime, devenus négatifs en 2021, s'établissaient à - 4,9 Md€ à la fin de 2023.

La tendance déficitaire étant appelée à s'aggraver, la LFSS 2023 a relevé l'autorisation d'emprunt de la CNRACL à 7,5 Md€ en 2023 pour assurer la pérennité des paiements des prestations, autorisation portée à 11 Md€ en LFSS 2024. Les besoins de financement sont provisoirement couverts par des emprunts à court terme souscrits par l'Acoss. Une mission a été confiée en novembre 2023 aux inspections générales des finances, de l'administration et des affaires sociales en vue de dégager des pistes de réforme pour rétablir l'équilibre des comptes.

<sup>31</sup> La Cnav indique qu'une telle estimation devrait être réalisée à la fin de l'année 2024.

<sup>32</sup> Industries électriques et gazières, RATP, Clercs et employés de notaire, Banque de France et Conseil économique, social et environnemental.

<sup>33</sup> Sur cette réforme, cf. Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « régimes sociaux et de retraite »*, avril 2024.

La hausse d'un point du taux de cotisations patronales « vieillesse » de la CNRACL, à 31,65 %, décidée en LFRSS 2023, rapportera 600 M€ en 2024, 700 M€ en 2030. Elle est très insuffisante pour couvrir la hausse du déficit prévisionnel<sup>34</sup>. En compensation, une baisse équivalente, pour la seule année 2024, du taux de cotisations maladie a été décidée, alors que la hausse du taux de cotisations vieillesse est pérenne<sup>35</sup>.

En 2024, la branche maladie supportera donc le poids de la réduction de cotisations, ce qui augmentera son déficit. Une compensation intégrale « dès 2023 » devait pourtant être définie en loi de finances<sup>36</sup> mais le Gouvernement a renvoyé cette question aux conclusions de la mission confiée aux trois inspections générales<sup>37</sup>.

### 3 - L'absence de réduction du déficit de la branche maladie

Selon la loi de programmation des finances publiques 2023-2027 et la LFSS 2024, le déficit de la branche maladie est désormais cristallisé aux alentours de 9 Md€ par an de 2025 à 2027, sans perspective de retour à l'équilibre, contrairement à la précédente trajectoire votée en LFRSS d'avril 2023.

Le rythme des recettes reste en effet trop faible pour compenser les revalorisations salariales du Ségur de la santé et la progression des dépenses de ville au-delà des objectifs fixés, en particulier concernant les honoraires des médecins spécialistes, les indemnités journalières et les transports sanitaires.

En dépenses, la trajectoire de l'Ondam a été révisée avec une évolution moyenne annuelle sur 2024-2027 de 3,0 % désormais supérieure à celle de l'inflation prévue hors tabac (2,0 %).

La Cour estime que cette nouvelle trajectoire, confirmée dans le programme de stabilité 2024-2027, reste trop optimiste en l'absence de réformes se traduisant par des économies pérennes pour la sécurité sociale.

<sup>34</sup> En 2021, dans des observations définitives non publiées, la Cour avait estimé que le rétablissement de l'équilibre financier de la CNRACL supposait une hausse des cotisations de 4,87 points d'ici à 2024.

<sup>35</sup> Décret n° 2024-49 du 30 janvier 2024.

<sup>36</sup> Modifiée par amendement parlementaire au Sénat, l'annexe à la LFRSS 2023 indique que « pour les employeurs publics de la CNRACL, l'État compensera intégralement le surcoût qui en résulte dès 2023, selon des modalités définies en loi de finance. ».

<sup>37</sup> Mission confiée aux inspections générales des affaires sociales, de l'administration et des finances. Cf. la réponse du ministre de la transformation et de la fonction publiques à la sénatrice Mme Isabelle Florennes, 23 novembre 2023.



En conséquence, outre les effets de la baisse de cotisations maladie des agents des collectivités territoriales, le déficit de la branche maladie ne peut mécaniquement que s'aggraver.

## **C - Une dette sociale en hausse, dont les conditions futures de financement restent à définir**

Le financement des déficits attendus de la sécurité sociale à partir de 2024 n'est plus assuré.

### **1 - Une situation financière nette de l'Acoss devenue ponctuellement excédentaire en 2023**

En 2023, les pertes de trésorerie nettes de la sécurité sociale se sont élevées à 10,7 Md€, en lien essentiellement avec le déficit des régimes obligatoires de base et du fonds de solidarité vieillesse. Toutefois, grâce à un versement de 27,2 Md€ par la Cades (cf. *infra*), le solde net de trésorerie de l'Acoss fin 2023 est devenu positif de 4,0 Md€, après un solde négatif de 12,5 Md€ fin 2022 et de 31,9 Md€ fin 2021.

Cet excédent net de trésorerie s'explique notamment par le fait que 13 Md€ destinés aux hôpitaux pour financer entre 2021 et 2029 leur désendettement et leurs investissements, lui ont été versés par anticipation par la Cades. Sur ce montant, seuls 3,2 Md€ ont été utilisés et le solde de trésorerie de l'Acoss est amélioré, toutes choses égales par ailleurs, de près de 10 Md€.

En 2024, l'Acoss bénéficiera d'un dernier versement de la Cades de 8,8 Md€ pour couvrir – partiellement – le déficit 2023. Le déficit 2024 des régimes obligatoires de base et du FSV est attendu à 10,5 Md€ et la consommation de l'enveloppe destinée aux hôpitaux devrait atteindre 1 Md€ environ, ce qui laisse prévoir un solde net en fin d'année 2024 à l'équilibre : les montants à verser aux hôpitaux compenseraient le déficit 2024.

L'autorisation d'emprunt de l'Acoss, qui ne peut légalement s'endetter que sur des maturités inférieures à un an, a été maintenue à 45 Md€ en 2024, comme en 2023. Cela laisse une marge de sécurité de 15 Md€ par rapport aux prévisions de l'Acoss sur l'évolution de son solde brut de trésorerie – lequel ne prend pas en compte les liquidités détenues. L'importance de cette marge peut être interprétée comme un certain manque de confiance sur la capacité des branches, et notamment de la branche maladie, à tenir leur solde prévisionnel en 2024 après le dépassement constaté de 4 Md€ en 2023.

## 2 - Une réduction limitée et temporaire de la dette sociale en 2023

La dette sociale portée par la Cades et par l'Acoss avait atteint 161 Md€ en fin d'année 2022, montant record en valeur absolue. Elle a reflué de 4,3 Md€ en 2023 pour s'établir à 156,8 Md€.

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

	2019	2020	2021	2022	2023
<i>Situation nette négative Cades</i>	89,1	93,0	115,2	136,2	145,2
<i>Cumul déficits non repris par la Cades et maintenus à l'Acoss</i>	25,6	47,6	39,5	24,9	11,6
<b>Total dette sociale (déficits non amortis)</b>	<b>114,7</b>	<b>140,6</b>	<b>154,7</b>	<b>161,1</b>	<b>156,8</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes 2019 à 2023 et les décrets n° 2020-1074 du 19 août 2020, n° 2021-40 du 19 janvier 2021, n° 2022-23 du 11 janvier 2022 et n° 2023-12 du 11 janvier 2023

La dette sociale devrait toutefois prendre en compte désormais la dette nette de la CNRACL depuis que ses capitaux propres sont devenus négatifs, pour 2,3 Md€ en 2022 et 4,9 Md€ en 2023. Ainsi réévaluée, elle atteint 163,4 Md€ en 2022 et 161,7 Md€ en 2023.

## 3 - Une dette sociale qui progresse à partir de 2024 et dont le financement n'est plus assuré

Grâce aux ressources qui lui sont affectées<sup>38</sup>, la Cades est structurellement excédentaire après couverture de la charge des intérêts des emprunts qu'elle émet. Cet excédent atteint 18,3 Md€ en 2023 mais devrait être réduit à 16,1 Md€ en 2024 en raison du transfert à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) d'une fraction de la CSG. Il se réduira à nouveau à partir de 2025 avec le passage de 2,1 Md€ à 1,45 Md€ de la contribution versée par le fonds de réserve des retraites.

La loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie a organisé la prise en charge de 136 Md€ de dette sociale par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades). Le tableau ci-après présente le détail de ces versements par exercices et par nature d'opérations.

<sup>38</sup> Elles sont constituées de la contribution à la réduction de la dette sociale - CRDS -, d'une fraction de la CSG et des transferts du fonds de réserve des retraites.

**Tableau n° 10 : montants pris en charge par la Cades (en Md€)**

	2020	2021	2022	2023	2024	Total
<i>Déficits antérieurs à 2020</i>	20,0	11,2				31,2
<i>Déficit br. maladie + FSV 2020</i>		23,8	9,1			32,9
<i>Déficit br. vieillesse + FSV 2021</i>			25,9	1,7		27,6
<i>Déficit branches maladie + vieillesse 2022</i>				22,5		22,5
<i>Dotation établissements de santé</i>		5,0	5,0	3,0		13,0
<i>Déficit branche maladie 2023</i>					8,8	8,8
<b>Total</b>	<b>20,0</b>	<b>40,0</b>	<b>40,0</b>	<b>27,2</b>	<b>8,8</b>	<b>136,0</b>

Source : Cour des comptes d'après les comptes des exercices 2020 et 2021 et les décrets n° 2020-1074 du 19 août 2020, n° 2021-40 du 19 janvier 2021, n° 2022-23 du 11 janvier 2022, n° 2023-12 du 11 janvier 2023 et n° 2024-176 du 6 mars 2024

En 2023 la Cades a ainsi repris 22,5 Md€ au profit des branches maladie et retraite pour couvrir leur déficit en 2022, 1,7 Md€ de solde du déficit 2021 de la branche vieillesse et 3 Md€ pour la dernière tranche de l'enveloppe destinée au financement du désendettement et des investissements des hôpitaux. Les 8,8 Md€ disponibles à la Cades sont affectés en 2024 pour couvrir le déficit 2023 de la branche maladie, ce qui sera insuffisant au regard du montant constaté de 11,1 Md€.

À partir de 2024, la dette sociale, élargie à la situation nette négative de la CNRACL recommencera donc à augmenter, sans perspective de résorption à terme, pour dépasser 163 Md€ en 2027.

**Tableau n° 11 : projection de la dette sociale jusqu'en 2027 (en Md€)**

	2023	2024 (p)	2025 (p)	2026 (p)	2027 (p)
<i>Situation nette négative Cades</i>	145,2	137,9	122,9	107,9	92,9
<i>Cumul des déficits non repris par le régime général</i>	11,6	11,3	21,7	32,3	42,0
<i>Situation nette négative CNRACL</i>	4,9	8,5	13,7	20,4	28,4
<b>Total</b>	<b>161,7</b>	<b>157,7</b>	<b>158,3</b>	<b>160,6</b>	<b>163,3</b>

Source : Cour des comptes d'après la LFSS 2024 et les projections Cades et CNRACL

En l'absence de nouvelle loi organique de reprise par la Cades, la dette serait en outre de plus en plus supportée par l'Acoss, au titre du financement des déficits du régime général (42 Md€ en 2027) et des avances versées à la CNRACL (28 Md€ en 2027). Or l'Acoss ne peut légalement emprunter à plus d'un an, ce qui placerait la sécurité sociale en situation de grande fragilité financière en cas de crise de liquidité, comme celle déjà constatée en 2020<sup>39</sup>. Hors ces situations exceptionnelles, la sécurité sociale serait exposée à toute augmentation des taux d'intérêt de court terme, qui se traduirait par un renchérissement immédiat de sa dette.

Un moyen serait de prolonger, par une loi organique, la durée de vie de la Cades au-delà de 2033, pour reprendre les déficits portés par l'Acoss postérieurs à 2023. La durée des emprunts serait allongée de ce fait mais le niveau des déficits attendus devient tel, en l'absence d'un plan crédible de retour à l'équilibre des comptes, qu'une prolongation indéfinie de la Cades permettrait à peine de stabiliser la dette sociale à son niveau actuel et non plus de la réduire.

Cette perspective illustre le caractère insoutenable de la trajectoire actuelle de la sécurité sociale et la nécessité impérieuse de mettre en œuvre des réformes de l'assurance maladie visant à réaliser des gains d'efficacité et à revoir les déterminants de ses financements.

<sup>39</sup> En 2020, la hausse accélérée des déficits a rendu nécessaire l'établissement d'un plan de financement de crise comportant des prêts de la Caisse des dépôts et consignations et de banques. L'encours d'emprunt de l'Acoss le plus élevé a été atteint le 22 juin 2020, à 89,7 Md€ (cf. Cour des comptes, Ralfss 2021, chapitre I *La trajectoire financière de la sécurité sociale à partir de 2020 : le défi des conséquences de la crise sanitaire*, pp. 70-71, octobre 2021).

La Cour s'est attachée, dans ses récents rapports, à élaborer des pistes d'économie dans les domaines de l'imagerie médicale<sup>40</sup> ou de la maîtrise médicalisée des dépenses de santé<sup>41</sup>. Le présent rapport recommande de réformer les « niches sociales » sur compléments de salaire et l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie, de mieux encadrer l'introduction des nouveaux médicaments anti-cancéreux, de réduire le recours aux médecins contractuels dans les hôpitaux et de mieux organiser les parcours de soins pour réduire l'occupation des lits d'hôpital<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Cour des comptes, Ralfss 2022, chapitre IV *L'imagerie médicale : des évolutions en cours, des réformes indispensables*, octobre 2022.

<sup>41</sup> Cour des comptes, Ralfss 2023, chapitre VIII *La maîtrise médicalisée des dépenses de santé : une régulation inaboutie*, mai 2023.

<sup>42</sup> Voir partie II du présent rapport : *Des réformes nécessaires pour assurer un redressement pérenne des comptes sociaux*.

---

## CONCLUSION

---

*En 2023, le déficit de la sécurité sociale s'est fortement réduit par rapport à 2022 en raison de la quasi disparition des mesures liées à la crise sanitaire. Il reste cependant nettement supérieur à la prévision initiale, ce qui témoigne d'une insuffisante maîtrise de la dépense d'assurance maladie. Sa trajectoire future est celle, inédite, d'une aggravation continue jusqu'en 2027 sans perspective de retour à l'équilibre ni même de stabilisation. Cette trajectoire conduit à la reconstitution d'une dette sociale sans financement pérenne. Elle paraît en outre encore optimiste compte tenu de l'absence de maîtrise de la dépense d'assurance maladie et de la dégradation de la situation financière des établissements hospitaliers et médico-sociaux.*

*Or, comme la Cour l'a rappelé dans son rapport public annuel 2024<sup>43</sup>, « la persistance sur moyenne période de déficits massifs de la sécurité sociale ne peut être justifiée dès lors que l'économie ne se trouve pas en bas de cycle comme en 2020 ». La sécurité sociale repose en effet sur un principe assurantiel et n'a pas vocation à s'endetter. Le pays doit aussi se préparer à l'arrivée des générations nombreuses du baby-boom dans le grand âge après 2025, qui causera de fortes tensions sur les coûts médicaux et médico-sociaux. Au plan des principes juridiques, l'article 34 de la Constitution édicte que les LFSS « déterminent les conditions générales de son équilibre financier », ce dernier étant une « exigence constitutionnelle » depuis la décision du 18 décembre 1997 du Conseil constitutionnel.*

*Si la sécurité sociale n'est pas dotée de ressources nouvelles, il est donc impératif d'établir un programme pluriannuel de réformes et de lutte contre les fraudes pour étayer une trajectoire crédible de rétablissement des comptes. À la demande du Premier ministre, la Cour des comptes prépare des propositions de revue des dépenses d'assurance maladie en ce sens. L'objectif est de préserver durablement notre système de protection sociale sans en rejeter la charge financière sur les générations futures.*

---

---

<sup>43</sup> Cour des comptes, rapport public annuel, *La situation d'ensemble des finances publiques*, mars 2024.