

Chapitre I

La situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un déficit en 2015 moindre que prévu, mais toujours élevé, une trajectoire de retour à l'équilibre incertaine

PRÉSENTATION

Dans ce chapitre, la Cour analyse l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2015 par rapport à 2014 et les prévisions retenues dans les lois de financement de la sécurité sociale pour 2015 et pour 2016.

En 2015, dans un environnement économique marqué par une croissance modérée du PIB et faible de la masse salariale, les déficits sociaux ont connu une baisse d'ampleur comparable à celle de 2014, plus nette cependant qu'attendu par les lois de financement. Ils n'ont toutefois pas retrouvé leurs niveaux d'avant la crise financière.

Le déficit de la branche maladie, en réduction plus soutenue qu'en 2014, représente désormais à lui seul plus de la moitié du déficit agrégé du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), celui de l'ensemble constitué de la branche vieillesse et du FSV en formant plus du tiers, en raison d'une nouvelle dégradation du déficit de ce fonds (I).

Au vu des prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016, fondées sur les hypothèses macro-économiques associées au programme de stabilité 2016-2019 transmis en avril 2016 à la Commission européenne, la réduction des déficits risque de marquer le pas en 2016. Toutefois, si les recettes, notamment celles assises sur la masse salariale du secteur privé, s'avéraient en définitive meilleures qu'alors prévu, ce qui est plausible, les déficits continueraient à se réduire, à un rythme analogue à celui de 2015.

Les aléas entourant les nouvelles prévisions économiques pour 2016-2019 ne permettent pas à ce stade, toutes choses égales par ailleurs, de garantir un retour à l'équilibre avant 2020. La persistance de déficits pèserait alors sur le rythme du reflux de la dette sociale, entamé en 2015, et accroîtrait celle encore portée par l'ACOSS en dépit du transfert opéré à la CADES en 2016 (II).

I - En 2015, des déficits en réduction plus marquée qu'anticipé, mais encore élevés

La baisse des déficits du régime général et des autres régimes obligatoires de base engagée après la crise financière des années 2008-2009 s'est poursuivie en 2015, à un rythme comparable à celui de 2014.

Le déficit agrégé du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) s'est réduit de 2,4 Md€ par rapport à 2014. Celui de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV a connu une diminution du même ordre (soit 2,6 Md€).

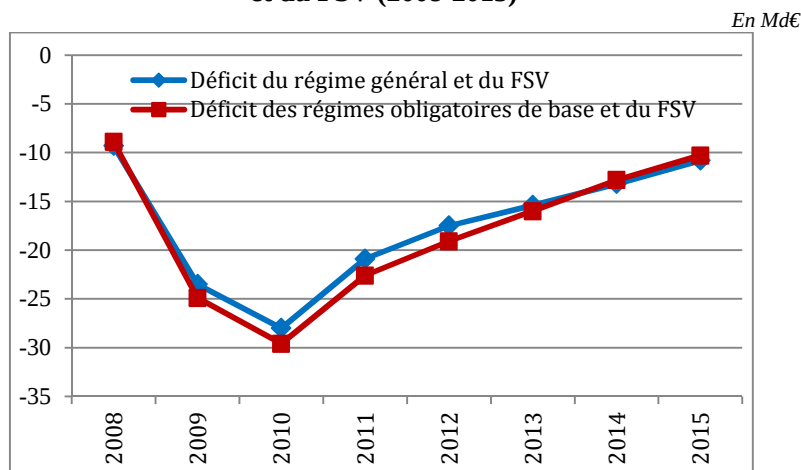
Toutes les branches du régime général ont réduit leur déficit - ou maintenu leur excédent pour la branche AT-MP - pour la seconde année consécutive, mais celui du FSV s'est de nouveau détérioré.

A - Une baisse des déficits supérieure à la prévision

1 - Des déficits en réduction, à l'exception de celui du FSV

Le déficit agrégé des régimes obligatoires de base et du FSV s'est établi à -10,2 Md€ en 2015, contre -12,8 Md€ en 2014, soit un niveau encore supérieur à celui d'avant la crise financière (-9,3 Md€ en 2007).

Graphique n° 1 : évolution des soldes des régimes de sécurité sociale et du FSV (2008-2015)



Source : Cour des comptes d'après le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS) de juin 2016.

Il a poursuivi sa réduction, engagée en 2011, sur un rythme comparable à celui de 2014 (-20 % en 2015 et en 2014, contre -16 % en 2013 et -15 % en 2012), sous l'effet de la baisse du déficit du régime général et du maintien à l'équilibre des autres régimes obligatoires de base. Ainsi, le déficit du régime général s'est contracté de 2,8 Md€ en 2015 pour s'établir à -6,8 Md€, après une réduction de 2,8 Md€ l'année précédente, tandis que les autres régimes ont dégagé un excédent de +0,5 Md€ (contre +0,4 Md€ en 2014)¹.

**Tableau n° 1 : évolution des soldes des régimes de base et du FSV
(2009-2015)**

En Md€

	Résultat 2009	Résultat 2010	Résultat 2011	Résultat 2012	Résultat 2013	Résultat 2014	Résultat 2015
Maladie	-10,6	-11,6	-8,6	-5,9	-6,8	-6,5	-5,8
AT-MP	-0,7	-0,7	-0,2	-0,2	+0,6	+0,7	+0,7
Famille	-1,8	-2,7	-2,6	-2,5	-3,2	-2,7	-1,5
Vieillesse	-7,2	-8,9	-6,0	-4,8	-3,1	-1,2	-0,3
Régime général	-20,3	-23,9	-17,4	-13,3	-12,5	-9,7	-6,8
FSV	-3,2	-4,1	-3,4	-4,1	-2,9	-3,5	-3,9
Total Vieillesse + FSV	-10,4	-13,0	-9,5	-8,9	-6,0	-4,6	-4,2
Total régime général + FSV	-23,5	-28,0	-20,9	-17,5	-15,4	-13,2	-10,8
Régimes obligatoires de base	-21,7	-25,5	-19,1	-15,1	-13,1	-9,3	-6,3
Régimes obligatoires de base + FSV	-24,9	-29,6	-22,6	-19,2	-16,0	-12,8	-10,2

Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près.

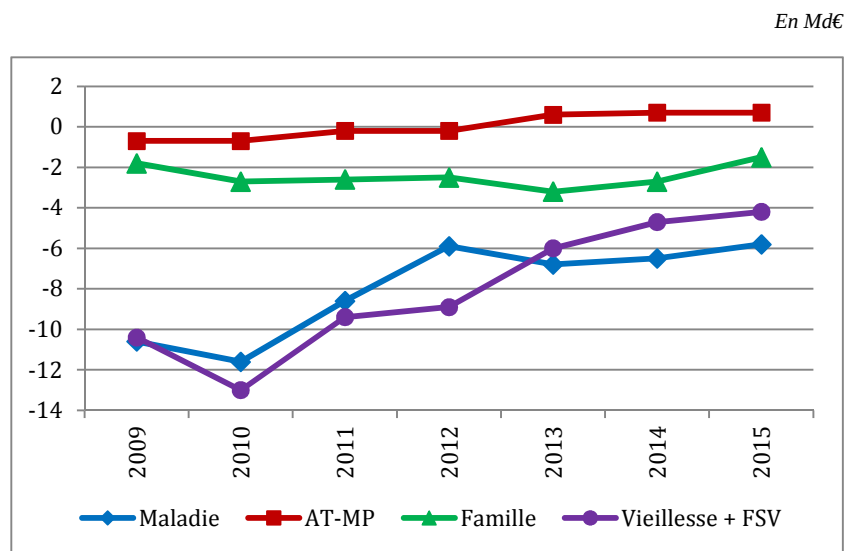
Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

¹ Parmi ces autres régimes, sont notamment excédentaires la CNAVPL (+0,4 Md€) et la CNRACL (+0,3 Md€). Seuls restaient déficitaires le régime de retraite des exploitants agricoles (-0,3 Md€) et la caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (-0,1 Md€). Sur ce dernier organisme, voir le chapitre XIII du présent rapport : la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser.

Pour la seconde année consécutive, les déficits des trois principales branches du régime général se sont réduits en 2015, l'excédent de la branche AT-MP se maintenant à +0,7 Md€. Le déficit de la branche famille s'est contracté de 1,2 Md€ (après 0,5 Md€ en 2014), celui de la branche vieillesse de 0,8 Md€ (2 Md€ en 2014) et celui de la branche maladie de 0,8 Md€ (0,3 Md€ en 2014).

Toutefois, la branche maladie n'a que simplement retrouvé en 2015 un déficit comparable à celui de 2012 ; il représente 54 % du déficit du régime général et du FSV en 2015 et 84 % de celui du seul régime général. Dans le même temps, l'amélioration du solde de la branche vieillesse du régime général, désormais proche de l'équilibre, s'est accompagnée d'une nouvelle dégradation du déficit du FSV, continue depuis 2013. Ce dernier a atteint -3,9 Md€ en 2015 (après -3,5 Md€ en 2014 et -2,9 Md€ en 2013). Le déficit agrégé de la branche vieillesse et du FSV s'est établi à -4,2 Md€ en 2015, après -4,6 Md€ l'année précédente.

Graphique n° 2 : évolution par branche des soldes du régime général et du FSV (2009-2015)



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

2 - Un écart significatif par rapport à la prévision pour la seconde année consécutive

Le cadrage macro-économique pour 2015 n'a pas été profondément modifié durant l'exercice s'agissant des hypothèses d'activité et de masse salariale. Par rapport aux hypothèses inscrites fin 2014 dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2015, la prévision de croissance du PIB en volume est restée inchangée en LFSS pour 2016, à +1,0 %. La prévision d'évolution de la masse salariale du secteur privé a pour sa part été ramenée de +2,0 % à +1,7 %. En revanche, l'hypothèse d'inflation (hors tabac) a été fortement révisée à la baisse, de +0,9 % à +0,1 %, comme l'illustre le tableau suivant.

Tableau n° 2 : variations du PIB et de la masse salariale (2011-2015)

En %

	2011	2012	2013	2014	2015		
					LFSS 2015	LFSS 2016	Réalisé
PIB en valeur	+3,1	+1,6	+1,2	+0,8	+1,9	+2,0	+2,3
PIB en volume	+2,1	+0,2	+0,4	+0,6	+1,0	+1,0	+1,2
Inflation (hors tabac) ²	+2,1	+1,9	+0,7	+0,4	+0,9	+0,1	+0,0
Masse salariale (champ URSSAF)	+3,6	+2,1	+1,2	+1,5	+2,0	+1,7	+1,6
<i>Effectifs moyens</i>	+1,1	+0,0	-0,6	+0,0	+0,1	+0,1	+0,1
<i>Salaire moyen</i>	+2,5	+2,2	+1,8	+1,6	+1,9	+1,6	+1,5

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016, du programme de stabilité 2016-2019 et de l'INSEE.

² Il s'agit de l'évolution des prix à la consommation (hors tabac), qui s'écarte nettement en 2015 de l'évolution des prix du PIB (écart entre le PIB en valeur et le PIB en volume).

L'actualisation du cadrage macroéconomique pour 2015 s'est accompagnée à l'automne 2015 d'une révision par la LFSS pour 2016 des prévisions de déficit pour 2015³ : le déficit agrégé du régime général et du FSV a ainsi été réduit de -13,4 Md€ à -12,8 Md€ et celui des régimes obligatoires de base et du FSV de -13,3 Md€ à -12,4 Md€.

Ces nouvelles projections sont apparues *a posteriori* très prudentes : le résultat constaté s'est révélé inférieur de 2 Md€ à la prévision ainsi ajustée. Une situation de cette nature avait déjà été rencontrée en 2014, avec une amélioration inattendue en fin de gestion de 2,2 Md€⁴.

L'écart observé par rapport à la dernière prévision s'explique, pour l'essentiel, comme en 2014, par la conjonction de résultats du régime général plus positifs que projeté en recettes (+1,1 Md€ en 2015, après +1,7 Md€ en 2014) comme en dépenses (+ 0,9 Md€, après +0,5 Md€ en 2014).

En 2015, les recettes ont été tirées au-delà de la prévision par la CSG sur les revenus de remplacement, les prélèvements sociaux sur les revenus du capital, le rendement de la part de TVA affectée à l'assurance maladie et les cotisations et contributions sociales assises sur les revenus des travailleurs indépendants. Comme en 2014, les charges de prestations dans l'ensemble des branches et les dépenses de gestion administrative ont été inférieures à la dernière prévision⁵.

La branche maladie a été particulièrement concernée par ces évolutions de fin de gestion. Son déficit effectif est inférieur de 1,7 Md€ à celui prévu par la LFSS pour 2016, sous l'effet conjugué d'écarts favorables sur les recettes (0,8 Md€) et sur les dépenses (0,9 Md€). Plusieurs des postes pour lesquels des différences par rapport à la

³ La seule baisse de 0,3 point de la prévision de croissance de la masse salariale privée a réduit de 0,6 Md€ les perspectives de recettes pour le régime général. La faible inflation a pesé sur les recettes tirées de la quote-part de TVA affectée à la sécurité sociale, mais elle a limité, à l'inverse, l'impact de la revalorisation des prestations sur les charges des branches (revalorisation des prestations vieillesse limitée à +0,1 % et absence de revalorisation des prestations familiales).

⁴ Sur la qualité des prévisions intégrées aux lois de financement, voir Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale pour 2014*, chapitre VI : les prévisions financières intégrées aux lois de financement de la sécurité sociale : une fiabilité à renforcer, un suivi à mieux assurer, p. 177-197, La Documentation française, septembre 2014, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁵ De 0,4 Md€ pour les charges de prestations (contre 0,5 Md€ en 2014) et de 0,3 Md€ pour les dépenses de gestion administrative (0,3 Md€ en 2014).

prévision pouvaient déjà être constatées pour 2014 ont connu des écarts encore plus importants au titre de 2015⁶.

Le solde des autres régimes a évolué comme attendu : estimé à +0,2 Md€ dans la loi de financement initiale, puis porté à +0,4 Md€ dans la LFSS pour 2016, il a été conforme à cette dernière prévision.

Tableau n° 3 : comparaison des soldes 2015 avec les prévisions

En Md€

	Résultat 2014	LFSS 2015 (1)	CCSS sept. 2015	LFSS 2016 (2)	Résultat 2015 (3)	Écart (3) – (2)	Écart (3) – (1)
Maladie	-6,5	-6,9	-7,4	-7,5	-5,8	+1,7	+1,2
AT-MP	+0,7	+0,2	+0,6	+0,6	+0,7	+0,1	+0,6
Famille	-2,7	-2,3	-1,6	-1,6	-1,5	+0,0	+0,7
Vieillesse	-1,2	-1,5	-0,6	-0,6	-0,3	+0,3	+1,2
Régime général	-9,7	-10,5	-9,0	-9,0	-6,8	+2,2	+3,7
FSV	-3,5	-2,9	-3,8	-3,8	-3,9	-0,1	-1,0
Total Vieillesse + FSV	-4,6	-4,4	-4,4	-4,4	-4,2	+0,2	+0,2
Total régime général + FSV	-13,2	-13,4	-12,8	-12,8	-10,8	+2,1	+2,7
Régimes obligatoires de base (ROB)	-9,3	-10,3	-8,6	-8,6	-6,3	+2,3	+4,0
Total ROB + FSV	-12,8	-13,3	-12,4	-12,4	-10,2	+2,2	+3,0

Note : Les totaux sont exacts à l'arrondi près.

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2015, de la LFSS 2016 et du rapport de la CCSS de juin 2016.

⁶ C'est le cas, en particulier, des prélèvements sociaux sur les revenus du capital recouvrés par la DGFIP, sous-estimés de 0,3 Md€ en 2015 (au lieu de 0,1 Md€ en 2014), des recettes sur les revenus d'activité, sous-estimées de 0,4 Md€ (après une faible surestimation de 0,1 Md€ en 2014) et des dépenses de gestion administrative, surestimées de 0,2 Md€, contre 0,1 Md€ en 2014.

3 - Un déficit structurel toujours significatif

La sensibilité des recettes et du solde à la croissance de l'économie peut s'apprécier à travers l'analyse des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit. La Cour a appliqué la méthodologie utilisée dans l'article liminaire du projet de loi de règlement pour 2015⁷ à l'ensemble constitué du régime général et du FSV.

Méthodologie suivie pour l'évaluation du solde structurel

Dans un premier temps est calculé le solde conjoncturel, constitué de la perte de recettes liée à l'écart de production, ce dernier étant égal à la différence accumulée entre la croissance effective et la croissance potentielle du PIB. Ce calcul repose sur l'hypothèse que l'évolution spontanée des recettes est fonction de la croissance du PIB en valeur avec une élasticité égale à 0,88⁸.

Le solde conjoncturel, ainsi que les facteurs exceptionnels, sont ensuite déduits du solde effectif pour obtenir le solde structurel.

Selon ces estimations, qui sont à considérer avec une certaine précaution en raison de leur champ restreint à la seule sécurité sociale, la faiblesse de la croissance économique par rapport son potentiel estimé serait à l'origine d'un déficit de -8 Md€ en 2015 pour l'ensemble composé du régime général et du FSV (voir tableau *infra*). Le Haut Conseil des finances publiques a cependant considéré⁹ que l'écart de production retenu par le gouvernement pour 2016 (-2,8 %) était vraisemblablement surestimé, ce qui accroît la part conjoncturelle du déficit.

⁷ L'écart de production retenu par le gouvernement y est de 2,8 % en 2015. Étant donnée la séquence des croissances potentielles et des croissances effectives retenue à cette occasion par le gouvernement pour les années 2014 et 2015, on peut estimer en outre que l'écart de production 2014 aura été de 3,0 %. Il avait été estimé à 3,4 % dans le programme de stabilité d'avril 2015.

⁸ Rapport entre le taux de croissance spontanée des recettes et le taux de croissance du PIB en valeur. L'élasticité est de 0,8 pour les cotisations sociales et de 1 pour les autres prélèvements. Voir note méthodologique de l'indicateur n°2 du programme de qualité et d'efficience « financement » en annexe 1 au PLFSS pour 2014.

⁹ Avis du 20 mai 2016 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2015.

Il resterait en tout état de cause, sous ces hypothèses, une composante structurelle proche de 4 Md€ dans le déficit agrégé du régime général et du FSV, soit près de 40 % du déficit effectif.

**Tableau n° 4 : estimation du solde structurel du régime général
et du FSV (2014-2015)**

En Md€

	2014	2015
Solde du régime général et du FSV (en point de PIB)	-13,2 (-0,6)	-10,8 (-0,5)
Écart de production	-3,0 %	-2,8 %
Solde conjoncturel	-8,5	-8,0
Facteurs exceptionnels	+1,2	+1,3
Solde structurel (en point de PIB)	-5,9 (-0,3)	-4,1 (-0,2)

Source : Cour des comptes à partir des données du projet de loi de règlement pour 2015 et du rapport de la CCSS de juin 2016.

Les recettes exceptionnelles, qui sont exclues du calcul du solde structurel, continuent à représenter un montant significatif, rapporté au déficit. Elles concernent le versement au FSV des réserves non affectées de contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), soit 1 Md€ en 2014 et 200 M€ en 2015, le transfert à la CNAMTS des réserves de la caisse d'assurance maladie des industries électriques et gazières (CAMIEG, 200 M€ en 2014) et l'avancement du calendrier de versement des cotisations et contributions sociales par les caisses de congés payés du BTP (1,1 Md€ en 2015)¹⁰.

¹⁰ Les caisses de congés payés du BTP versent désormais les cotisations et contributions sociales non plus lorsqu'elles prennent financièrement en charge les congés, mais dès que les entreprises leur versent les sommes nécessaires à la rémunération des congés payés. Cette mesure exceptionnelle et temporaire est exclue du calcul du solde structurel 2015, selon les critères définis par l'annexe 5 de la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques, s'agissant d'une mesure non-récurrente, qui a un impact financier significatif et qui ne concerne pas le mode de calcul des prélèvements concernés.

B - Une inflexion dans le recours à des mesures supplémentaires en recettes, un ralentissement dans la progression des charges

Le déficit du régime général et du FSV a poursuivi sa réduction en 2015 sous l'effet d'une augmentation des recettes (+1,8 %, contre +3,1 % en 2014) supérieure à celle des dépenses (+1 %, contre + 2,3 % en 2014).

Tableau n° 5 : évolution des recettes et des dépenses du régime général et du FSV (2013-2015)

En Md€

	2013	2014	Variation en %	2015	Variation	Variation en %
Produits nets*	322,7	332,7	+3,1 %	338,5	+5,9	+1,8 %
Charges nettes*	338,1	345,8	+2,3 %	349,2	+3,4	+1,0 %
Solde	-15,4	-13,2	-14 %	-10,8	-2,4	-19 %

* Total net des transferts entre branches et de contractions de certains produits et charges.

Note : Les totaux sont exacts à l'arrondi près.

Source : Cour des comptes à partir des données du rapport de la CCSS de juin 2016.

Hors effets de périmètre¹¹, la progression des charges a également fléchi (+1,6 %, contre +2,3 % en 2014), devenant inférieure à la croissance du PIB en valeur (+2,3 %).

1 - De nombreuses mesures de recettes, pour un effet global plus limité que les années précédentes

Les recettes du régime général et du FSV¹² ont été tirées par la hausse de la CSG (+1,6 Md€, soit +2,2 %) et, plus encore, par celle des autres contributions et impôts (+2 Md€, soit +3,9 %).

¹¹ Principalement l'arrêt du financement du Fonds national d'aide au logement par la branche famille et l'intégration financière à celles du régime général des déficits des branches maladie et vieillesse de base du RSI.

Tableau n° 6 : recettes du régime général et du FSV (2013-2015)

En Md€

	2013	Variation en %	2014	Variation en %	2015	Variation en montant	Variation en %
Total des produits nets du régime général et du FSV *	322,6	+3,6 %	332,6	+3,1 %	338,5	+5,9	+1,8 %
Cotisations sociales nettes	188,4	+3,2 %	192,9	+2,4 %	194,4	+2,5	+0,8 %
CSG nette	75,5	+1,4 %	76,6	+1,4 %	78,2	+1,6	+2,2 %
Autres contributions sociales, impôts et taxes nets	48,5	+6,6 %	51,9	7,0 %	53,9	+2,0	+3,9 %
Transferts nets	4,3	-	4,6	+7,6 %	4,7	+0,1	+2,2 %
Autres produits nets	5,9	-	6,6	+12,1 %	7,1	+0,5	+7,7 %

*Total net des transferts entre branches et de contractions de certains produits et charges. Les totaux sont exacts à l'arrondi près.

Source : Cour des comptes à partir des données du rapport de la CCSS de juin 2016.

a) Un effet limité des mesures nouvelles sur les recettes et sur le solde

De nombreuses mesures nouvelles ont affecté les recettes du régime général et du FSV en 2015, notamment l'attribution de C3S au régime général dans le cadre de l'intégration financière du régime social des indépendants (RSI), à laquelle s'ajoutent les compensations liées à la mise en œuvre du Pacte de responsabilité et plusieurs autres dispositions.

¹² Les recettes sont constituées des cotisations sociales assises sur les revenus d'activité (57 %), des produits de CSG (23 %), d'autres impôts, taxes et contributions sociales (13 %), de transferts (1 %) et d'autres produits (2 %).

L'intégration financière du RSI

L'intégration financière au régime général des branches maladie et vieillesse du RSI s'est traduite par un apport supplémentaire de 2,3 Md€ de C3S au régime général et au FSV, en contrepartie d'un transfert d'équilibrage du régime général vers le RSI de même montant¹³.

Le Pacte de responsabilité

Le Pacte de responsabilité, présenté par le gouvernement au printemps 2014, s'est traduit par une perte brute de recettes de 6,3 Md€ pour le régime général et le FSV (1 Md€ d'abattement de C3S, 5 Md€ de moindres cotisations et 0,3 Md€ de transferts de droits sur les tabacs aux autres régimes et à la CNSA). Ces pertes ont été compensées par un transfert de dépenses de 4,6 Md€ de la branche famille vers l'État (au titre de l'aide personnalisée au logement - APL) et par une recette exceptionnelle liée à l'avancement du calendrier de versement des cotisations et contributions sociales par les caisses de congés payés du BTP pour 1,1 Md€. Il en est résulté au total une réduction nette de 5,2 Md€ des recettes du régime général et du FSV.

Toutes choses égales par ailleurs, le Pacte de responsabilité a dégradé le solde du régime général et du FSV de -0,6 Md€ en 2015, du fait, essentiellement, du rendement moindre qu'attendu des mesures relatives aux caisses de congés payés (-0,4 Md€) et au transfert du financement des APL (-0,2 Md€).

Les autres mesures

Seule mesure de recettes pérennes ayant un impact important sur les comptes 2015, adoptée avant 2015 en dehors des lois de financement, les augmentations de taux des cotisations sociales vieillesse, patronales et salariales, programmées dans le cadre du décret de 2012 étendant les possibilités de départ anticipé en retraite et de la réforme des retraites de 2014¹⁴, ont procuré 1 Md€¹⁵ de ressources supplémentaires.

¹³ Le régime général a en réalité bénéficié en 2016 d'un montant de C3S de 2,6 Md€, supérieur de 0,3 Md€ au déficit du RSI. Toutefois, ces 0,3 Md€ auraient, en l'absence d'intégration et selon les règles antérieures d'affectation de la C3S, bénéficié au FSV.

¹⁴ Décret du 2 juillet 2012 sur les carrières longues et loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite.

¹⁵ Augmentation des taux employeur et salarié de 0,05 point, soit 0,1 point en 2015.

Par ailleurs, des mesures de transferts internes à la sphère publique ont représenté un montant net de 1,3 Md€ de ressources nouvelles apportées par l'État (reprise de 1,6 Md€ de TVA et apport de 2,4 Md€ de prélèvement de solidarité sur le capital et de 0,5 Md€ de dotation budgétaire). Elles ont permis la rétrocession à la sécurité sociale du produit de la fiscalisation des majorations de pensions pour enfants (1,2 Md€), conformément à la loi du 20 janvier 2014, et la compensation du transfert à la CNAMTS de la prise en charge de la formation médicale des médecins (0,1 Md€).

Au total, l'ensemble des différentes mesures intervenues en 2015 conduit à réduire de 1,3 Md€ les recettes du régime général et du FSV, comme le montre le tableau ci-après, mais à améliorer de 0,9 Md€ le solde de ce même agrégat¹⁶.

La mobilisation de recettes supplémentaires s'est infléchie en 2015 par rapport aux années précédentes : hors intégration du RSI et Pacte de responsabilité, les mesures nouvelles représentent un apport de 1,6 Md€ en 2015 (dont 1 Md€ du fait de l'augmentation des cotisations vieillesse), contre 5,3 Md€ en 2014 et 7,6 Md€ en 2013. Elles ont encore apporté néanmoins une contribution substantielle à la diminution du déficit.

¹⁶ Ces mesures en recettes ont en effet pour contrepartie une réduction nette des dépenses de 2,2 Md€ (4,6 Md€ de dépenses d'APL en moins, 2,3 Md€ de dépenses en plus au titre de l'équilibrage du RSI et 0,1 Md€ de dépenses en plus au titre du financement des formations des médecins).

**Tableau n° 7 : impact des mesures de recettes sur les produits
du régime général et du FSV en 2015**

En Md€

	Prévu en LFSS 2015	Réalisé
Intégration financière du RSI	+2,5	+2,3
Modification des affectations de C3S entre organismes	+2,5	+2,3
Mesures liées au Pacte de responsabilité	-6,0	-6,0
Exonérations de cotisations patronales sur les bas salaires	-0,3	-0,4
Baisse des cotisations d'allocations familiales	-3,7	-3,6
Baisse des cotisations famille des travailleurs indépendants	-1,0	-1,0
Suppression de la C3S pour les PME	-1,0	-1,1
Compensations au titre du Pacte de responsabilité	+1,3	+0,8
Prélèvement à la source des cotisations sur les caisses de congés payés	+1,5	+1,1
Modification de la répartition des droits sur les tabacs	-0,2	-0,3
Augmentation des taux de cotisation vieillesse	+1,0	+1,0
Augmentation de 0,1 point des taux de cotisation de retraite plafonnée et déplafonnée (décret de 2012 sur les carrières longues et loi du 20 janvier 2014 sur le système de retraite)	+1,0	+1,0
Autres mesures - Transferts de recettes entre l'État et le régime général	+1,2	+1,3
Affectation à la CNAMTS du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital	+2,4	+2,4
Compensation par dotation budgétaire des exonérations sur les heures supplémentaires	+0,5	+0,5
Baisse de 1,04 point de la part de TVA nette attribuée à la CNAMTS	-1,4	-1,3
Ajustement de la fraction de TVA nette affectée aux branches du régime général hors CNAMTS	-0,3	-0,3
Autres mesures - Mesures affectant uniquement le FSV	-1,3	-1,3
Baisse du montant des réserves de C3S affectées exceptionnellement au FSV	-0,8	-0,8
Annulation du transfert de CSG de la CNSA au FSV effectué en 2013 et 2014 (passage de 0,892 point à 0,85 point en 2015)	-0,5	-0,5
Autres mesures diverses	+0,8	+0,6
Intégration dans les comptes du régime général des réserves et du report à nouveau de la Caisse de sécurité sociale de Mayotte	+0,1	reporté
Effet sur la CSG sur les revenus de remplacement de la fiscalisation de la majoration des pensions pour enfants (hors affectation au FSV de taxe sur les salaires)	+0,4	+0,4*
Intégration du temps de pause et d'habillement dans le calcul des allègements généraux	+0,2	+0,2
Effet de la suppression en 2014 de l'application des taux historiques pour les produits d'assurance-vie exonérés d'impôts sur le revenu	+0,3	+0,1
Contrepartie de l'abattement exceptionnel sur les plus-values immobilières instauré par la LFR 2013	+0,2	+0,3
Contrepartie du transfert des réserves de la CAMIEG à la CNAMTS en 2014	-0,2	-0,2
Contrepartie de la taxation au fil de l'eau en 2014 des intérêts acquis dans le compartiment euro des contrats d'assurance-vie multi-supports	-0,2	-0,2
Total	-0,6	-1,3

* En l'absence de donnée sur les recettes effectivement constatées au titre de cette mesure, l'estimation de de la LFSS est ici reprise.

Note : Les contreparties sont les effets symétriques constatés lors d'exercices ultérieurs pour certaines mesures nouvelles. Par ailleurs, le montant total est arrondi.

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2015, de la « LFSS 2015 en chiffres » et du rapport de la CCSS de juin 2016.

*b) Une évolution spontanée des recettes plus favorable
 que la croissance de la masse salariale du secteur privé*

Les cotisations (190 Md€) et la CSG (66 Md€) assises sur les salaires représentent 76 % des produits, qui sont donc particulièrement sensibles à l'évolution de la masse salariale, notamment du secteur privé, elle-même corrélée à la croissance du PIB en valeur.

Hors mesures nouvelles, la progression des produits nets (+2,2 % par rapport à 2014) est supérieure au taux de croissance de la masse salariale du secteur privé (+1,6 %) en raison du dynamisme de recettes non assises sur les salaires et de la baisse des charges liées au non-recouvrement de créances¹⁷. Cette progression équivaut à une élasticité de 0,95 par rapport au PIB en valeur.

Tableau n° 8 : progression des produits nets et évolution de la masse salariale (secteur privé) du régime général et du FSV

	2014 (réalisé)	Prévu pour 2015 (LFSS 2016)	2015 (réalisé)
Évolution des produits nets	+3,1 %	+1,4 %	+1,8 %
Progression spontanée (hors mesures nouvelles) des produits nets	+1,5 %	+1,6 %	+2,2 %
Masse salariale (secteur privé)	+1,5 %	+1,7 %	+1,6 %

Source : Cour des comptes d'après les données des rapports de la CCSS de septembre 2015 et de juin 2016.

¹⁷ Dépréciations de créances et admissions en non-valeur, présentées en réduction des recettes dans les rapports de la CCSS et les tableaux d'équilibre.

2 - Une progression des dépenses en nette décélération, à la suite du transfert à l'État du financement de l'aide personnalisée au logement

Les charges nettes du régime général et du FSV se sont établies à 349,2 Md€ en 2015, en progression de +1 %, soit un rythme inférieur à celui du PIB en valeur (+2,3 %). Cette évolution marque une inflexion par rapport aux deux années précédentes (+2,3 % en 2014 et +2,7 % en 2013). Pour une part, elle est liée aux mesures de périmètre intervenues en 2015 (voir *infra*). En l'absence de ces mesures, les charges auraient augmenté de +1,6 %.

Tableau n° 9 : dépenses du régime général et du FSV (2013-2015)

En Md€

	2013	2014	Var. en %	2015	Var.	Var. en %
Charges nettes	338,0	345,8	+2,3	349,2	+3,4	+1,0
Prestations sociales nettes	304,5	312,2	+2,5	318,2	+6,0	+1,9
dont prestations légales nettes	299,8	307,2	+2,4	312,8	+5,6	+1,9
dont prestations extralégales	4,7	5,0	+8,2	5,3	+0,3	+6,0
Transferts	22,3	22,1	-0,5	20,1	-2,0	-9,3
Charges de gestion courante	11,2	11,1	-0,2	10,9	-0,2	-2,1
Autres charges	0,1	0,3		0,1	-0,2	
Charges nettes des branches						
Branche Maladie	164,5	168,3	+2,3	173,2	+4,9	+2,9
Branche AT-MP	11,3	11,7	+2,8	11,9	+0,2	+1,8
Branche Famille	57,8	59,0	+2,1	54,3	-4,7	-8,0
Branche Vieillesse	114,5	116,8	+2,0	120,5	+3,7	+3,2

* Le total est différent de l'agrégation des montants par branche, car net des transferts entre branches et de contractions de certains produits et charges.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

Les prestations légales nettes, qui représentent 90 % des charges nettes¹⁸, ont progressé de +1,9 %, moins rapidement qu'en 2014 (+2,4 %) et en 2013 (+2,9 %), mais plus fortement que l'ensemble des charges nettes en 2015 (+1,0 %).

¹⁸ La part des charges nettes agrégées est de 46 % pour la branche maladie, de 34 % pour la branche vieillesse, de 14 % pour la branche famille, de 3 % pour la branche AT-MP et de 5 % pour le FSV.

Dans un contexte de faible inflation, la décélération des dépenses a été favorisée par l'absence de mesures générales de revalorisation des salaires dans les fonctions publiques, l'absence de hausse des honoraires et tarifs de prestations des professions libérales de santé et l'absence de revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales déterminant certaines prestations.

De même, la faiblesse de la revalorisation des retraites (à hauteur de +0,1 % au 1^{er} octobre 2015) a contribué au ralentissement des charges de prestations de la branche vieillesse (+2,2 % en 2015, contre +2,4 % en 2014).

Sous l'effet notamment de la modulation des allocations familiales en fonction du revenu entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2015, les prestations de la branche famille ont diminué (-0,6 %).

Comme le montre le tableau ci-après, les modifications de périmètre, prises ensemble, ont eu pour effet de réduire les charges de 2,3 Md€.

Tableau n° 10 : impact des mesures de périmètre sur les dépenses du régime général en 2015

En Md€

	Prévu en LFSS 2015	Réalisé
Transfert au budget de l'État de la part du financement de l'APL auparavant assurée par la CNAF	-4,8	-4,6
Effet de l'intégration financière du RSI	+2,5	+2,3
Prise en charge par la CNAMTS de la formation médicale des médecins	+0,1	Nd
Total	-2,2	-2,3

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2015 et du rapport de la CCSS de juin 2016.

La réduction des charges liée aux mesures de périmètre reflète le transfert à l'État de la part du financement de l'aide personnalisée au logement (APL) jusque-là assurée par la branche famille. En revanche, l'intégration financière des branches maladie et vieillesse du RSI dans celles du régime général¹⁹ a conduit à augmenter les montants totaux de

¹⁹ En application de la loi de financement rectificative du 8 août 2014, afin de garantir un financement pérenne du RSI auparavant affectataire de la C3S, le régime général prend en charge à compter de 2015 les déficits des branches maladie et vieillesse de base du RSI par la voie de dotations d'équilibre de la CNAMTS et de la CNAVTS. En contrepartie, le produit de C3S affecté jusqu'en 2014 au RSI, et qui permettait d'équilibrer ses branches maladie et vieillesse, a été transféré au régime général.

charges de ces dernières. Cette intégration a compensé et au-delà l'incidence du ralentissement de leurs propres dépenses de prestations (+2,5 %, contre 2,8 % en 2014 pour la branche maladie et +2,2 % contre +2,4 % en 2014 pour la branche vieillesse).

C - Des niveaux de déficit toujours élevés pour la branche maladie et l'agrégat branche vieillesse-FSV

1 - Branche maladie : une faible réduction du déficit, une part désormais majoritaire dans le déficit du régime général et du FSV

Si le déficit représente une part des charges nettes de la branche en léger recul (3,6 %, après 4,1 % en 2014), sa contribution au déficit total du régime général et du FSV s'est fortement accrue en 2015, pour atteindre désormais plus de la moitié de ce dernier (53,7 % contre 49,2 % en 2014). Ayant atteint un pic de -11,6 Md€ en 2010, le déficit de la branche maladie oscille autour de -6 Md€ depuis 2012 sans être encore revenu à son niveau d'avant crise (-4,6 Md€ en 2007).

La hausse des produits nets (+3,5 % contre +2,6 % en 2014) a été plus forte que celle des charges nettes (+2,9 % en 2015 contre +2,3 % en 2014), qui ont intégré pour la première fois en 2015 le déficit de la branche maladie du RSI (-1,2 Md€).

La progression de +3,5 % des produits nets (soit +5,7 Md€) a été soutenue principalement par de nouvelles recettes, à travers l'affectation à la branche maladie de la totalité du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital (2,4 Md€) à compter de 2015 et l'apport d'une fraction de C3S (0,6 Md€) à l'occasion de l'intégration financière du RSI.

Une recette supplémentaire a été apportée à la branche par l'anticipation du versement des cotisations et contributions sociales des caisses de congés payés du BTP (0,5 Md€), qui a contribué à une progression des cotisations maladie (+2 %, soit 1,5 Md€) plus rapide que celle de la masse salariale (+1,6 %). En revanche, la fraction de TVA affectée à la CNAMTS été réduite de 1,1 Md€ en 2015.

Tableau n° 11 : formation du résultat 2015 de la branche maladie

En Md€

	2014	Variation en %	2015	Variation en montant	Variation en %
Charges nettes, dont	168,3	+2,3 %	173,2	+4,9	+2,9 %
Prestations sociales nettes	155,3	+2,8 %	159,1	+3,9	+2,5 %
<i>dont champ de l'ONDAM</i>	144,4	+2,8 %	148,0	+3,5	+2,5 %
<i>dont hors ONDAM</i>	10,8	+3,1 %	11,1	+0,3	+3,2 %
Transferts nets	7,2	-4,1 %	8,4	+1,2	+16,8 %
RSI	0,0		1,2	+1,2	
Charges de gestion courante	5,8	-3,0 %	5,6	-0,2	-3,8 %
Produits nets, dont	161,8	+3,9 %	167,4	+5,7	+3,5 %
Cotisations sociales brutes	76,1	+1,8 %	77,6	+1,5	+2,0 %
Cotisations prises en charge par l'État	0,9	-3,0 %	1,2	+0,2	+22,0 %
CSG brute	55,4	-0,5 %	57,1	+1,6	+2,9 %
Impôts, taxes et autres contributions sociales	24,2	+12,4 %	26,0	+1,8	+7,4 %
Transferts nets	3,4	+0,2 %	3,7	+0,3	+8,6 %
Autre produits techniques ²⁰	3,1	+29,9 %	3,2	+0,1	+2,7 %
Résultat net	-6,5		-5,8	+0,8	

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

Les produits techniques de remboursement par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie de prestations médico-sociales ont progressé (+0,4 Md€) plus fortement que les charges de la contribution de la CNAMTS fixée par arrêté (+0,2 Md€). Les recettes exceptionnelles ont diminué après l'opération ponctuelle de transfert de réserves de la CAMIEG de 2014 (0,2 Md€).

La hausse des prestations sociales nettes (+2,5 %, soit +3,9 Md€) a été moins marquée qu'en 2014 (+2,8 %), en particulier pour les dépenses de la branche maladie entrant dans le champ de l'ONDAM²¹ (+2,3 %, contre +3,3 % en 2014). Pour leur part, les remboursements de prestations maternité à l'hôpital ont enregistré une très forte progression (+0,3 Md€ par rapport à 2014, soit +17 %).

²⁰ L'augmentation des autres produits techniques intègre notamment un supplément de 0,2 Md€ de remises conventionnelles sur les médicaments par rapport à 2014.

²¹ Voir le chapitre II du présent rapport : l'objectif national de dépenses d'assurance maladie : une dynamique non maîtrisée des soins de ville en 2015, une vigilance nécessaire en 2016, des économies supplémentaires importantes à rechercher en 2017.

Les dépenses hors ONDAM ont augmenté quant à elles plus rapidement que celles comprises dans son champ (+3,2 %, après +3,1 % en 2014). Compte tenu de leur place réduite dans le total des dépenses, elles n'ont cependant contribué qu'à hauteur de 0,3 Md€ à la hausse des prestations nettes. Les charges de gestion courante, notamment de personnel, ont poursuivi leur diminution en 2015 (-0,2 Md€, soit -3,8 %, après -3 % en 2014).

2 - Branche AT-MP : un excédent contenu par un nouvel alourdissement des charges de transferts

L'excédent de la branche AT-MP s'est maintenu à son niveau de 2014 (+0,7 Md€), alors qu'une forte réduction du solde (de 0,5 Md€) avait été anticipée en LFSS pour 2015, ramenée à 0,1 Md€ en LFSS pour 2016. Les cotisations ont été, en définitive, supérieures de 0,1 Md€ à cette prévision révisée, en raison principalement d'un montant de cotisations non recouvrées plus faible que prévu.

Les produits nets ont crû en 2015 à un rythme moins soutenu que l'année précédente (+2,1 %, contre +3,1 % en 2014) du fait du moindre dynamisme des cotisations sociales (+1,6 %, contre +3 % en 2014).

Les charges nettes ont progressé de +1,8 % (contre +2,8 % en 2014²²), du fait, notamment, de l'augmentation du transfert forfaitaire de la branche AT-MP à la branche maladie du régime général au titre de la sous-déclaration des accidents du travail (+0,2 Md€), qui atteint désormais 1 Md€ (contre 410 M€ en 2008).

Par ailleurs, les indemnités journalières ont fortement augmenté, tandis que les prestations des établissements publics de santé et les rentes d'incapacité permanente ont connu des évolutions modérées.

²² Hors contribution au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), les charges nettes n'auraient pas augmenté en 2014. La contribution au FIVA (435 M€ en 2014) avait été ponctuellement diminuée en 2013 (à 115 M€), en compensant cette réduction par des prélèvements sur les excédents réalisés par le fonds au cours des exercices antérieurs.

Tableau n° 12 : formation du résultat 2015 de la branche AT-MP

En Md€

	2014	Variation en %	2015	Variation en montant	Variation en %
Charges nettes, dont	11,6	+2,8 %	11,9	+0,2	+1,8 %
Prestations sociales nettes	8,7	+0,6 %	8,8	+0,1	+0,7 %
<i>dont prestations légales</i>	8,1	+1,4 %	8,2	+0,1	+1,6 %
<i>dont autres prestations</i>	0,7	-8,9 %	0,6	-0,1	-9,6 %
Transferts nets	2,0	+17,5 %	2,1	+0,1	+6,8 %
<i>dont transferts entre organismes</i>	1,8		2,0	+0,2	+8,4 %
Charges de gestion courante	0,9	-2,9 %	0,9	-	+0,3 %
Produits nets, dont	12,3	+3,1 %	12,6	+0,3	+2,1 %
Cotisations sociales brutes	12,1	+3,0 %	12,3	+0,2	+1,6 %
Contributions, impôts et taxes bruts	0,1	-5,4 %	0,0	-1,1	-66,8 %
Autres produits nets	0,3	-17,4 %	0,3	+0,0	+7,7 %
Résultat net	+0,7		+0,7	-	

Note de lecture : les arrondis de montant peu élevés peuvent expliquer des écarts dans le calcul des soldes.
Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

3 - Branche famille : un déficit en forte réduction

Le déficit de la branche famille s'est inscrit à 1,5 Md€, en réduction de 1,2 Md€ par rapport à 2014. Cette nette amélioration explique la moitié de la réduction du déficit du régime général et du FSV en 2015.

Dans le cadre des mesures de compensation du Pacte de responsabilité, la fin du cofinancement des aides personnalisées au logement par la branche famille (4,6 Md€ en 2014) a entraîné une contraction de ses charges nettes (-8 % en 2015, soit -4,7 Md€). Les autres transferts versés par la branche (10,2 Md€), principalement à la branche vieillesse au titre de l'assurance vieillesse des parents au foyer (voir 4 - *infra*) et des majorations de pensions pour enfants, ont crû plus rapidement qu'en 2014 (+1,8 %, contre +1,5 % en 2014).

La baisse des charges nettes de prestations légales (-1,5 %, après +0,8 % en 2014) reflète notamment l'absence de revalorisation de la base mensuelle de calcul des allocations familiales²³, la réforme des allocations

²³ En pourcentage de laquelle sont fixées les prestations familiales.

familiales désormais modulées en fonction du revenu (-0,4 Md€) et le décalage du paiement de la prime de naissance (-0,2 Md€)²⁴.

Tableau n° 13 : formation du résultat 2015 de la branche famille

En Md€

	2014	Variation en %	2015	Variation 2015 en montant	Variation en %
Charges nettes, dont	59,0	+2,1 %	54,3	-4,7	-8,0 %
Prestations légales nettes	36,9	+0,8 %	36,3	-0,6	-1,5 %
Prestations extra-légales nettes	4,7	+10,6 %	5,0	+0,3	6,4 %
Transferts versés nets	14,6	+2,1 %	10,2	-4,4	-30,4 %
<i>dont transfert au FNAL</i>	4,6		0,0	-4,6	-100 %
Autres charges	2,9	+7,0 %	2,9	-0,0	-1,1 %
<i>dont charges de gestion courante</i>	2,9	+6,7 %	2,9	-	0,2 %
Produits nets, dont	56,3	+3,3 %	52,8	-3,6	-6,3 %
Cotisations sociales brutes	35,4	-0,4 %	32,8	-2,5	-7,2 %
CSG	10,8	+10,8 %	11,1	+0,3	2,3 %
Impôts, taxes et contributions	9,2	+9,5 %	7,8	-1,4	-14,9 %
<i>dont taxe sur les salaires</i>	3,6	+1,3 %	2,4	-1,2	-34,3 %
<i>dont prélèvement de l'art. 22 LFI</i>	1,1	-14,2 %	0,9	-0,2	-16,6 %
Résultat net	-2,7		-1,5	+1,2	

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

Les charges de prestations extra-légales et celles de gestion courante ont continué à progresser (respectivement de +6,4 % et de +0,2 %), après la forte hausse suscitée en 2014 par l'intégration dans les comptes de la branche des charges de la mutualité sociale agricole.

Les produits de cotisations ont continué à diminuer, sous l'effet de la réduction du taux²⁵ de cotisation famille pour les salaires compris entre 1 et 1,6 fois le Smic. Le transfert au FSV d'une fraction (1,3 Md€) de taxe sur les salaires auparavant affectée à la CNAF a, dans le même temps, entraîné une forte réduction des produits de cette taxe pour la branche famille.

²⁴ Paiement deux mois après la naissance au lieu du 7^{ème} mois de grossesse.

²⁵ Dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, il s'élève depuis 2015 à 3,45 % pour les rémunérations annuelles inférieures ou égales à 1,6 Smic annuel, limite portée à 3,5 Smic au 1^{er} avril 2016. Il était de 5,25 % en 2014 (taux continuant à s'appliquer au-delà des rémunérations précitées) et de 5,40 % auparavant.

4 - Branche vieillesse et FSV : un déficit en diminution pour la branche vieillesse, mais encore aggravé pour le FSV

En 2015, le déficit agrégé de la branche vieillesse du régime général et du FSV s'est réduit de 0,4 Md€, après une baisse de 1,4 Md€ en 2014. Le déficit de la branche vieillesse (-0,3 Md€) a diminué de 0,8 Md€ en 2015, mais celui du FSV (-3,9 Md€) s'est aggravé de 0,4 Md€, retrouvant un niveau proche de celui observé en 2010 et en 2012 (-4,1 Md€).

**Tableau n° 14 : évolution des soldes de la branche vieillesse
et du FSV (2009-2015)**

En Md€

	Résultat 2009	Résultat 2010	Résultat 2011	Résultat 2012	Résultat 2013	Résultat 2014	Résultat 2015
Vieillesse	-7,2	-8,9	-6,0	-4,8	-3,1	-1,2	-0,3
FSV	-3,2	-4,1	-3,4	-4,1	-2,9	-3,5	-3,9
Vieillesse et FSV	-10,4	-13,0	-9,5	-8,9	-6,0	-4,6	-4,2

Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près.

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

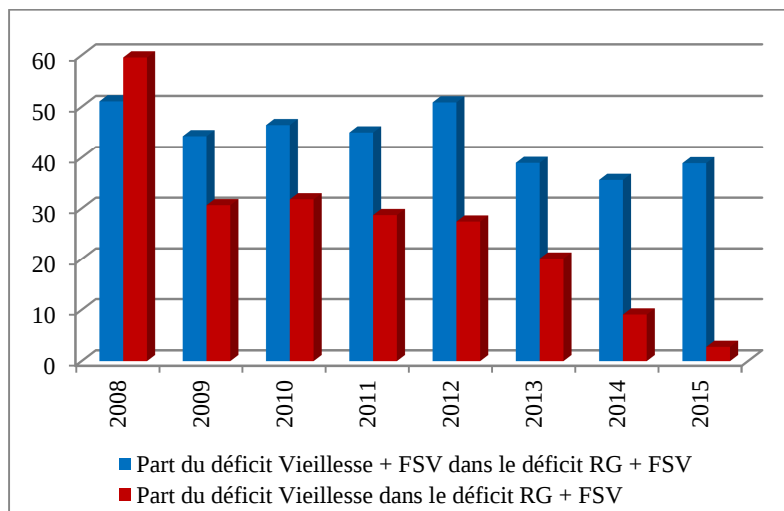
a) Branche vieillesse : un déficit en net recul sous l'effet d'un ralentissement des charges et de l'apport de ressources nouvelles

Après une baisse de 1,9 Md€ en 2014, le déficit de la branche vieillesse s'est contracté de 0,8 Md€, pour s'établir à -0,3 Md€, son niveau le plus bas depuis onze ans. Largement inférieur à l'objectif retenu par la LFSS pour 2015 (-1,5 Md€) et en retrait de 0,2 Md€ par rapport à la prévision révisée en fin d'année, il ne représente plus que 0,3 % des charges nettes de la branche, contre 1 % en 2014.

Sa part dans le déficit du régime général et du FSV continue de se réduire, à l'inverse de celle du déficit cumulé de la branche et du FSV, qui augmente en 2015, à 38,9 %, retrouvant son niveau de 2013 sous l'effet d'une nouvelle dégradation du déficit du FSV, comme le montre le graphique suivant.

Graphique n° 3 : contribution du déficit de la branche vieillesse et du FSV au déficit du régime général et du FSV (2008-2015)

En %



Source : Cour des comptes.

La progression des prestations sociales nettes, qui représentent 92 % des charges de la branche, a légèrement ralenti (+2,2 %, contre +2,4 % en 2014), la faible revalorisation des pensions au 1^{er} octobre 2015 (+0,1 %, après +1,3 % en 2013) ayant plus que compensé l'incidence de l'accélération du nombre de retraités (+1,2 % après +1,4 %).

L'intégration financière du RSI représente la plus grande partie de la hausse des charges de transferts de la branche vieillesse (+1,1 Md€ sur +1,3 Md€).

**Tableau n° 15 : formation du résultat 2015 de la branche vieillesse
(régime général)**

En Md€

	2014	Variation en %	2015	Variation en montant	Variation en %
Charges nettes, dont	116,8	+2,0 %	120,5	+3,7	+3,2 %
Prestations légales nettes	108,2	+2,5 %	110,6	+2,4	+2,2 %
Prestations extralégales	0,3	-13,3 %	0,3	-	+4,8 %
Transferts versés	6,9	-3,8 %	8,2	+1,3	+19,0 %
<i>dont RSI</i>	0,0		1,1	+1,1	
Autres charges nettes	1,4	-3,2 %	1,4	-	-2,7 %
Produits nets, dont	115,6	+3,8 %	120,1	+4,5	+3,9 %
Cotisations sociales	74,0	+4,0 %	76,2	+2,2	+3,0 %
Impôts et taxes	7,1	-6,6 %	7,1	-0,1	-1,1 %
Contributions sociales	5,5	+18,9 %	7,5	+2,0	+36,2 %
<i>dont CCSS</i>	0,0		1,9	+1,9	
Transferts reçus	29,5	+4,0 %	29,8	+0,3	+0,9 %
Résultat net	-1,2		-0,3	+0,8	

Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près.

Source : Cour des comptes, d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

S'agissant des recettes, les hausses de taux de cotisation liées aux réformes récentes²⁶ et l'accélération du calendrier de versement des cotisations des caisses de congés payés ont respectivement procuré 1 Md€ et 0,5 Md€ de produits supplémentaires. Le solde, soit 0,7 Md€, est lié à la croissance de la masse salariale.

Les contributions sociales affectées à la branche ont de nouveau fortement augmenté (+36 %, contre +19 % l'année précédente), la branche bénéficiant de l'affectation d'une grande partie (41,7 %) de la contribution sociale de solidarité des sociétés (1,9 Md€) afin de compenser l'intégration financière du RSI.

En revanche, la modification du montant forfaitaire de prise en charge des cotisations des chômeurs a réduit le montant des transferts reçus à ce titre du FSV (-0,3 Md€). Par ailleurs, la branche vieillesse a comptabilisé pour la première fois des prises en charge de cotisations par le FSV au titre de la validation en tant que périodes d'assurance des

²⁶ Décret du 2 juillet 2012 sur les carrières longues (+0,1 point sur la cotisation plafonnée) et loi du 20 janvier 2014 (+0,3 point en 2014 sur la cotisation déplafonnée, puis +0,1 point pour les trois années suivantes).

périodes d'apprentissage et de stage de formation professionnelle des demandeurs d'emploi (à hauteur de 0,3 Md€²⁷). Globalement, les transferts reçus ont légèrement augmenté (+0,8 %).

b) Fonds de solidarité vieillesse : une nouvelle aggravation du déficit

En 2015, le déficit du FSV s'est creusé de 0,4 Md€ pour atteindre 3,9 Md€, soit un niveau supérieur de 0,1 Md€ à la prévision révisée en LFSS pour 2016. Il représente désormais 19 % des charges nettes du fonds (contre 17 % en 2014) et 36 % du déficit agrégé du régime général et du FSV (contre 27 % en 2014).

La contraction des produits nets (-3,1 %, après +1,9 % en 2014 et +14,5 % l'année précédente) n'a pas été accompagnée d'une réduction des charges nettes de même ampleur, ces dernières baissant de -0,5 % en 2015, après avoir crû de +4,8 % en 2014 et de +4,5 % en 2013.

De nombreuses mesures ont affecté les recettes du FSV. La baisse de la part de CSG affectée au fonds a représenté une perte de ressources de 0,5 Md€. Par ailleurs, l'affectation exceptionnelle des reliquats de C3S au FSV s'est tari ou presque (0,25 Md€, contre 1,05 Md€ en 2014). En revanche, le fonds a bénéficié d'une augmentation de la fraction de taxe sur les salaires qui lui est attribuée, pour un rendement de 1,2 Md€. Cette mesure visait à lui apporter l'équivalent du rendement de la fiscalisation des majorations de pensions pour enfants, mais a simplement compensé la perte de ressources non pérennes. Enfin, à l'occasion de la modification des clés de répartition de la C3S dans le cadre de l'intégration financière du RSI au régime général, la part de celle-ci attribuée au FSV a été réduite de plus de 0,7 Md€, avant effet du Pacte de responsabilité (-0,1 Md€ supplémentaire). Au total, l'ensemble des mesures portant sur les recettes a réduit de près de 1 Md€ les ressources du FSV en 2015.

Parallèlement, les prises en charge de cotisations par le FSV ont été réduites de 1,2 Md€ grâce à la modification du calcul du montant unitaire de la cotisation forfaitaire due par chômeur, mais le fonds prend désormais en charge des cotisations au titre des périodes d'apprentissage et de stage de formation des demandeurs d'emploi (+0,3 Md€).

Le total des mesures en recettes (-1 Md€) et en dépenses (-1,1 Md€) s'équilibrent pratiquement, c'est cependant la progression encore forte du nombre de chômeurs pris en compte dans le calcul des

²⁷ En application de la loi du 20 janvier 2014.

prises en charge de cotisations au titre du chômage (+5,6 %) qui explique la dégradation du déficit du FSV en 2015.

Tableau n° 16 : formation du résultat 2015 du FSV

	En Md€				
	2014	Variation en %	2015	Variation en montant	Variation en %
Charges nettes, dont	20,6	+4,8	20,5	-0,1	-0,5 %
Transferts des régimes de base avec les fonds	20,2	+4,8	20,1	-0,1	-0,7 %
<i>dont prises en charge de cotisations</i>	12,9	+5,7	13,0	+0,1	+0,5 %
<i>dont prises en charge de prestations</i>	7,3	+3,3	7,1	-0,2	-2,8 %
Transferts avec les régimes complémentaires	0,3	-	0,3	-	+11,3 %
Produits nets, dont	17,1	+1,9	16,6	-0,5	-3,1 %
CSG brute	11,0	+3,5	10,8	-0,2	-1,9 %
Contributions sociales	1,2	-42,2	1,2	-	+2,9 %
Impôts et taxes bruts	5,0	+20,2	4,6	-0,4	-8,9 %
<i>dont contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)</i>	2,5	+23,7	0,8	-1,7	-67,9 %
<i>Dont taxe sur les salaires</i>	2,5	+17,8	3,8	+1,3	+50,6 %
Résultat net	-3,5		-3,9	-0,4	+12,3 %

Source : Cour des comptes, d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

*
**

En 2015, la réduction des déficits des branches du régime général s'est accompagnée d'une dégradation, pour la deuxième année consécutive, de celui du FSV et du maintien d'un déficit élevé de la branche maladie. Toujours supérieurs à leur niveau d'avant crise, les déficits du régime général et du FSV pèsent sur la trajectoire de redressement des comptes sociaux et alimentent la dette sociale.

II - Un rythme de réduction des déficits trop incertain à ce stade pour garantir un retour à l'équilibre avant 2020

A - En 2016, une diminution des déficits qui pourrait en définitive être de même ampleur qu'en 2015

Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale du 7 juin 2016, le solde du régime général et du FSV s'établirait à -9,1 Md€ en 2016, soit une amélioration de 0,5 Md€ par rapport à la prévision de la LFSS pour 2016. Cette prévision s'appuie sur des hypothèses économiques révisées par rapport à la LFSS pour 2016.

Tableau n° 17 : principales hypothèses économiques pour 2016

	LFSS 2016	CCSS de juin 2016
Taux d'évolution de la masse salariale en valeur	+2,8 %	+2,3 %
Taux d'évolution de l'indice des prix hors tabacs	+1,0 %	+0,1 %

Source : LFSS 2016 et rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016.

Selon ces prévisions, le solde de la branche maladie s'améliorerait en particulier de 1 Md€ par rapport aux projections de la loi de financement pour 2016.

Tableau n° 18 : soldes du régime général et du FSV selon la commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2016)

En Md€

	2015	2016 Prévision LFSS 2016	2016 Prévision CCSS juin 2016	2016 Écart à la LFSS	Variation 2016 / 2015
	(a)	(b)	(c)	(c)-(b)	(c)-(a)
Maladie	-5,8	-6,2	-5,2	+1,0	+0,6
AT-MP	0,7	0,5	0,5	-	-0,2
Famille	-1,5	-0,8	-1,0	-0,2	+0,5
Vieillesse	-0,3	0,5	0,5	-	+0,8
Total régime général	-6,8	-6,0	-5,2	+0,8	+1,6
FSV	-3,9	-3,7	-3,9	-0,2	-
<i>Vieillesse + FSV</i>	<i>-4,2</i>	<i>-3,2</i>	<i>-3,5</i>	<i>-0,2</i>	<i>+0,8</i>
Total régime général + FSV	-10,8	-9,7	-9,1	+0,5	+1,6

Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près.

Source : rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016.

Ces prévisions intègrent cependant un « produit exceptionnel » de CSG de 0,7 Md€, non prévu lors de l'élaboration de la LFSS pour 2016, qui bénéficie à la branche maladie. Or, selon l'analyse de la Cour, cette intégration est très discutable au regard du cadre normatif applicable à l'établissement des comptes - et donc du solde - des régimes de sécurité sociale.

Un « produit exceptionnel » de CSG intégré de manière très discutable dans les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016

La prévision de recettes présentée par la commission des comptes de la sécurité sociale en juin 2016 intègre pour les régimes d'assurance maladie autres que le régime général un « produit exceptionnel » de CSG de 0,7 Md€ en 2016, non pris en compte lors de l'élaboration du projet de loi de financement pour 2016. Ce « produit » correspond au montant des encaissements de CSG du mois de janvier 2016 non affectés à la CNAMTS, soit 1/12^{ème} de la dotation annuelle de CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement attribuée en 2015 aux autres régimes obligatoires de base d'assurance maladie.

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale explique ce « produit » par les dispositions de la loi de financement pour 2016 qui, dans son article 32, modifie à compter du 1^{er} janvier 2016 le mode de répartition de la CSG entre les régimes d'assurance maladie.

Selon l'ancien dispositif, le montant de CSG versé aux régimes maladie autres que le régime général était fixé par un arrêté annuel et comptabilisé en produit courant de l'exercice. À partir du 1^{er} janvier 2016, les régimes concernés enregistrent en produits de l'exercice 2016 les produits mensuels de CSG recouvrés entre février 2016 et janvier 2017 (cette dernière mensualité faisant l'objet d'un produit à recevoir), afférente aux revenus d'activité et de remplacement versés entre janvier et décembre 2016.

Cette modification des modalités d'affectation de la CSG implique un changement de la méthode de comptabilisation des produits de cette imposition dans les comptes 2016 des régimes d'assurance maladie autres que le régime général.

En application de l'avis du conseil de normalisation des comptes publics n° 2012-05 du 18 octobre 2012, un changement de méthode comptable doit cependant être appliqué de manière rétrospective, comme si la nouvelle méthode avait toujours été appliquée. Dès lors, le bilan d'ouverture de l'exercice 2016 devra être ajusté d'un produit à recevoir de 0,7 Md€, ce montant ne devant pas être comptabilisé en produit de l'exercice 2016 venant affecter le résultat de ce dernier.

Pour le même motif, ce montant ne doit pas non plus être intégré en prévision dans les recettes de CSG des régimes obligatoires de base et venir améliorer artificiellement le solde de ces derniers par la prise en compte dans les recettes de 2016 d'un treizième mois de CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement.

Selon la Cour, toutes choses égales par ailleurs, le déficit prévisionnel du régime général et du FSV devrait ainsi être réévalué à 9,8 Md€, soit un montant légèrement supérieur à celui prévu par la LFSS pour 2016. Il traduirait alors une réduction du déficit global de seulement 1 Md€ entre 2015 et 2016. Celui de la branche maladie ne diminuerait pas (-5,9 Md€ en 2016 contre -5,8 Md€ en 2014).

Néanmoins, une croissance spontanée des recettes meilleure que prévu apparaît plausible sur 2016, notamment liée à la plus forte dynamique de la masse salariale observée au début de l'été. La réduction des déficits pourrait alors se rapprocher de celle constatée en 2015, indépendamment de la prise en compte d'un « produit exceptionnel » de CSG.

1 - Des recettes qui pourraient bénéficier d'une évolution de la masse salariale plus favorable qu'attendu

Pour 2016, les taux d'évolution affichés dans les tableaux ci-après, tirés des données de la commission des comptes de juin 2016, neutralisent les effets du changement de périmètre lié à la mise en place de la protection universelle maladie, en mentionnant le montant « pro forma » des dépenses et recettes en 2015 sur le périmètre utilisé pour 2016.

La mise en place de la protection universelle maladie (PUMa) : un changement de périmètre significatif en dépenses et en recettes

La protection universelle maladie vise à garantir à toute personne résidant en France une affiliation à l'assurance maladie à titre personnel et de façon continue tout au long de la vie, en particulier en réduisant les démarches de changement d'affiliation aux différents régimes à l'occasion des changements de statut au regard de l'emploi (salariés/non-salariés notamment).

Cette réforme s'accompagne de l'intégration financière de tous les régimes obligatoires d'assurance maladie de base à la branche maladie du régime général. Cette intégration, prévue par l'article 32 de la loi de financement pour 2016, se traduit par l'inscription, dans les comptes de la CNAMTS, des dépenses de prestations en nature de tous les régimes (pour leur part correspondant aux modalités de prise en charge du régime général) et des dépenses de gestion correspondantes, d'un côté, et des recettes dédiées au financement de ces dépenses (cotisations, CSG, impôts et taxes), de l'autre.

Les masses financières ainsi intégrées aux comptes prévisionnels de la CNAMTS, tels que présentés à la commission des comptes de la sécurité sociale, s'élèvent à 22,72 Md€ en recettes 2015 et à 22,66 Md€ en dépenses 2015. L'impact de ces intégrations sur le solde de la CNAMTS est résiduel (-60 M€), dans la mesure où la plupart des régimes intégrés faisaient déjà l'objet, avant 2016, de transferts d'équilibrage du régime général prenant la forme soit de compensations bilatérales venant atténuer leurs déficits (caisse des mines notamment), soit d'une prise en charge intégrale de leurs déficits (RSI et MSA notamment).

Un décret d'application sur les conditions de mise en œuvre de cette réforme sur le plan comptable doit préciser si les comptes de la CNAMTS seront effectivement établis dès l'exercice 2016 avec les dépenses et recettes des régimes intégrés financièrement.

Selon la commission des comptes de la sécurité sociale, à périmètre constant 2016 s'agissant du risque maladie, les recettes du régime général et du FSV augmenteraient de +0,8 % en 2016 pour s'établir à 364,1 Md€.

**Tableau n° 19 : recettes du régime général et du FSV
selon la commission des comptes de la sécurité sociale (juin 2016)**

En Md€

	2015 Pro forma PUMa	2016 prévision juin 2016	Variation 2016 / 2015 en Md€	Variation 2016 / 2015 en %
Maladie	190,1	194,3	+4,2	+2,2 %
AT-MP	12,6	12,5	-0,1	-0,6 %
Famille	52,8	48,6	-4,2	-7,9 %
Vieillesse	120,1	123,5	+3,5	+2,8 %
Total régime général (RG)	362,9	366,1	+3,2	+0,9 %
FSV	16,6	16,3	-0,3	-1,3 %
Total RG et FSV	361,0	364,1	+3,0	+0,8 %

Note : le total est différent de l'agrégation des montants par branche, car net des transferts entre branches et de contractions de certains produits et charges.

Source : Rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016.

Hors intégration du « produit exceptionnel » de CSG précité, les recettes ne progresseraient cependant que de +0,6 %. Eu égard à l'ensemble des facteurs d'évolution pris en considération par ailleurs par la commission des comptes de la sécurité sociale, les recettes du régime général et du FSV seraient alors inférieures de près de 1 Md€ aux prévisions initiales de la LFSS pour 2016.

Cet écart serait essentiellement lié à la révision à la baisse des hypothèses d'évolution de la masse salariale du secteur privé entre la LFSS pour 2016 et le programme de stabilité d'avril 2016 (-0,5 point). Cette révision, prise en compte par la commission des comptes de juin, se traduit par une réduction de près de 1 Md€ des recettes. En outre, la commission des comptes a estimé qu'il n'y aurait pas pour l'essentiel d'effet base en 2016 associé à l'amélioration des recettes constatée en 2015 (+1,1 Md€).

Si ces hypothèses étaient revues dans un sens plus favorable, ce qui est plausible, le niveau des recettes pourrait être sensiblement plus élevé que prévu.

*a) La persistance de recettes non pérennes et la fragilisation
des ressources du FSV*

Outre le « produit exceptionnel » de CSG intégré par la commission des comptes de la sécurité sociale, les recettes du régime général et du FSV bénéficieraient en 2016 d'un apport de 0,65 Md€ au titre de la mesure d'accélération du versement des cotisations sociales des caisses de congés payés, mesure n'ayant qu'un effet ponctuel en 2015 et en 2016.

Par ailleurs, les réaffectations de recettes entre organismes de sécurité sociale opérées en 2016 concentrent sur le FSV les plus volatiles d'entre elles et risquent de fragiliser encore plus l'équilibre de ce fonds.

**Les conséquences de l'arrêt « Ruyter » de la Cour de justice
de l'Union européenne (CJUE) sur la composition des recettes
du FSV**

À l'occasion de l'arrêt « Ruyter », la CJUE a remis en cause la faculté de soumettre à des prélèvements affectés à des régimes de sécurité sociale les revenus du capital perçus par des personnes rattachées à un régime de sécurité sociale d'un autre pays membre de l'Union européenne. Pour tenir compte de cette décision et sécuriser ces prélèvements, la LFSS pour 2016 a affecté la quasi-totalité des prélèvements sociaux sur le capital (CSG incluse) au financement du FSV, et dans une moindre mesure, à celui de la CNSA et de la CADES. En contrepartie, les parts de CSG sur les revenus d'activité et de remplacement, de forfait social, de C3S et de taxe sur les salaires précédemment affectées au FSV sont transférées aux différentes branches du régime général, ces redéploiements étant neutres instantanément sur les recettes de chaque branche et de chaque organisme.

En 2016, 97 % des recettes du FSV sont ainsi composées de prélèvements sur les revenus du capital, particulièrement volatiles et sensibles à la conjoncture économique²⁸. L'effet de ciseaux que subissait déjà le FSV en raison de la sensibilité de ses charges à la conjoncture sera donc fortement amplifié par la nouvelle composition de ses ressources. Il se traduirait dès 2016 par un solde plus dégradé que prévu en LFSS pour 2016, à rebours de ce qui est anticipé sur le seul régime général.

²⁸ La Cour a estimé à 3,0 l'élasticité par rapport au PIB de l'assiette des prélèvements sur le capital, contre 0,9 pour la masse salariale du secteur privé. Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale*, pour 2012, chapitre V : le financement de la sécurité sociale par l'impôt, p. 135-163, La Documentation française, septembre 2012, disponible sur www.ccomptes.fr.

b) Des mesures nouvelles majoritairement liées au Pacte de responsabilité

En 2016, la majorité des mesures nouvelles en recettes comportent des baisses de recettes : Pacte de responsabilité (-4,3 Md€) et loi sur la croissance et l'activité (-0,2 Md€)²⁹, dont l'incidence sur le solde du régime général et du FSV est compensée par des transferts de dépenses vers l'État (voir *infra*), et baisse des cotisations des praticiens et des auxiliaires médicaux prises en charge par l'assurance maladie, compensée par une réduction de même montant des dépenses liées à ces prises en charge (-0,3 Md€).

La poursuite du Pacte de responsabilité

L'année 2016 correspond à une nouvelle phase du Pacte de responsabilité. À ce titre, les recettes du régime général sont affectées par :

- l'extension de la réduction de 1,8 point du taux de cotisations famille pour les salaires et les revenus d'activité des travailleurs indépendants compris entre 1,6 et 3,5 SMIC ; cette mesure est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016 pour un coût estimé de 2,9 Md€ cette année ;
- l'augmentation de l'abattement d'assiette de C3S, en vue d'une suppression progressive de cet impôt, réduisant de 1 Md€ le rendement de la CSSS en 2016, par rapport à 2015 ;
- la baisse de 0,5 Md€, entre 2015 et 2016, du rendement de la mesure d'accélération du calendrier de versement des cotisations et contributions sociales versées par les caisses de congés payés.

Ces pertes de recettes, pour un total estimé aujourd'hui à 4,4 Md€, ainsi que celles liées aux mesures de la loi sur la croissance et l'activité (0,2 Md€), sont compensées par des transferts de dépenses vers l'État (5 Md€) et par une augmentation de la fraction de TVA affectée à la CNAMTS (+0,1 Md€). La compensation de la deuxième phase du Pacte de responsabilité dégagerait donc en 2016 un excédent en faveur de la sécurité sociale, à hauteur de 0,5 Md€. Compte tenu de l'insuffisance de compensation constatée en 2015 pour la première phase (à hauteur de 0,6 Md€), la compensation des deux premières phases serait presque complète (à 0,1 Md€ près).

²⁹ Les impacts totaux étaient évalués à 5,1 Md€ en LFSS 2016.

Les autres mesures nouvelles en recettes affectant le solde atteignent un montant net de +0,5 Md€. Les augmentations de taux de cotisations vieillesse prévues dans le cadre du décret de 2012 sur les carrières longues et de la réforme des retraites de 2014 procureraient un surcroît de ressources de 1,1 Md€. Les autres mesures réduisent globalement les recettes de 0,6 Md€.

Tableau n° 20 : impacts prévisionnels 2016 en recettes des mesures nouvelles (hors « produit exceptionnel » de CSG)

En Md€

Intitulé de la mesure	Impact en recettes
Mesures liées au Pacte de responsabilité	-4,3
Poursuite de la réduction des cotisations familles	-2,9
Abattement supplémentaire de CSSS	-1,0
Extinction de la mesure relative aux caisses de congés payés ³⁰	-0,5
Ajustement de l'affectation de TVA	0,1
Autres mesures compensées en dépenses par l'État	-0,2
Mesures de la loi croissance et activité du 6 août 2015 (allègements des prélèvements sociaux sur les contributions employeurs aux PERCO et sur les attributions gratuites d'actions)	-0,2
Autres mesures neutralisées en dépenses sur le solde	-0,3
Baisse du taux de cotisation des praticiens et auxiliaires médicaux	-0,3
Autres mesures	+0,5
Hausses des taux de cotisations vieillesse (réforme de 2014 et décret carrières longues de 2012)	+1,1
Épuisement des réserves de C3S affectées au FSV	-0,2
Contrepartie de la taxation au fil de l'eau des intérêts des compartiments euros des contrats d'assurance vie	-0,2
Contrecoup de la mesure de suppression de l'application des « taux historiques » pour les produits d'assurance-vie (LFSS 2014)	-0,1
Solde des mesures de transferts internes à la sécurité sociale	-0,1
Total des mesures sur les recettes du régime général et du FSV	-4,3

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2016 et du rapport de la CCSS de juin 2016.

³⁰ Compte tenu d'un rendement de la mesure de 1,15 Md€ en 2015, contre 1,5 Md€ initialement attendu, et d'une prévision de rendement de 0,65 Md€ pour 2016, contre 0,5 Md€ initialement attendu.

Les estimations de la commission des comptes de la sécurité sociale intègrent une compensation par l'État de l'effet de la réduction du taux de cotisations maladie des exploitants agricoles (-0,5 Md€), décidée en février 2016. Elle demeure à définir dans le cadre des prochaines lois financières.

Au total, le solde net des impacts des mesures nouvelles sur les recettes du régime général et du FSV atteindrait -4,3 Md€ pour 2016.

c) Une évolution spontanée des recettes qui pourrait être sous-estimée

Sur la base d'une progression des recettes du régime général³¹ et du FSV de +2,3 Md€ (hors « produit exceptionnel » de CSG), l'évolution spontanée des recettes serait de +6,6 Md€ en 2016, soit +1,83 %. Cette évolution correspondrait à une élasticité de 0,8 par rapport au PIB, nettement plus faible que celle constatée en 2015 (soit 0,95).

Ce résultat s'explique en partie par le fait que l'effet base associé à l'amélioration des recettes constatée en 2015 (+1,1 Md€) a été considéré pour l'essentiel inexistant en 2016 ou intégralement compensé par une dégradation des perspectives d'évolution sur certains produits par rapport à la LFSS pour 2016. Cette évolution défavorable, qui concernerait en particulier les cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants ainsi que les prélèvements sociaux sur le capital, n'est cependant pas certaine et reste à confirmer.

Pour sa part, l'ACOSS anticipait courant juin une croissance de la masse salariale du secteur privé un peu plus élevée (+2,5 %) que celle prévue par le Programme de stabilité et de croissance et retenue par la commission des comptes début juin. Si cette tendance se confirme, ce qui est possible, la croissance de la masse salariale pourrait alors se rapprocher de celle initialement prévue en LFSS pour 2016 (soit +2,8 %). Au stade de ses prévisions internes actualisées courant juin, l'agence anticipait de surcroît une progression de la CSG sur les revenus du capital plus dynamique (+8,6 %) que celle retenue par la commission des comptes (+4 %).

Au total, si tout ou partie de l'effet base associé à l'amélioration des recettes 2015 se reportait finalement sur 2016, et si l'évolution de la masse salariale se rapprochait de la prévision initiale de LFSS pour 2016, évolutions qui apparaissent plausibles, le régime général et le FSV pourraient bénéficier de l'ordre de 1 à 2 Md€ de recettes supplémentaires par rapport aux prévisions de juin. La hausse spontanée des recettes serait alors de +2,4 % en 2016.

³¹ À périmètre constant s'agissant du risque maladie.

2 - Une progression des dépenses contenue en valeur mais qui reste supérieure, en volume, à celle du PIB

Selon la commission des comptes, les dépenses du régime général et du FSV progresseraient de +0,4 % en 2016 pour s'établir à 373,2 Md€, à périmètres 2015 et 2016 intégrant les conséquences de la PUMa. Cette faible progression intègre l'effet des transferts de dépenses de la branche famille à l'État au titre de la compensation du Pacte de responsabilité (voir encadré *infra*).

Tableau n° 21 : dépenses du régime général et du FSV

En Md€

	2015 Pro forma PUMa	2016 prévision juin 2016	Variation en Md€	Variation en %
Maladie	195,9	199,5	+3,6	+1,8 %
AT-MP	11,9	12,0	+0,2	+1,3 %
Famille	54,3	49,6	-4,7	-8,6 %
Vieillesse	120,5	123,0	+2,5	+2,1 %
Total régime général	369,8	371,3	+1,5	+0,4 %
FSV	20,5	20,2	-0,3	-1,8 %
Total régime général + FSV	371,8	373,2	+1,4	+0,4 %

Note : le total est différent de l'agrégation des montants par branche, car net des transferts entre branches et de contractions de certains produits et charges.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2016.

a) Une dépense qui s'annonce moins élevée que prévu

Les dépenses s'établiraient à un niveau inférieur de 0,8 Md€ à celui prévu en LFSS pour 2016. À hauteur de 0,5 Md€, cette amélioration proviendrait de l'effet base associé à l'exécution 2015. En outre, une économie supplémentaire de 0,3 Md€ serait réalisée au titre des dépenses de gestion courante et du fait d'une efficacité accrue de la lutte contre la fraude.

La moindre inflation désormais attendue pour 2016 entraînerait par ailleurs 0,2 Md€ de moindres dépenses, ce qui neutraliserait l'ensemble des autres facteurs d'écart par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2016.

b) À périmètre constant, un rythme de progression des dépenses en volume qui reste significatif

L'absence d'inflation, pour la deuxième année consécutive, aurait un effet modérateur sur l'évolution des dépenses des branches vieillesse et famille. Avec une revalorisation des prestations familiales de +0,1 % au 1^{er} avril 2016, le montant unitaire des prestations indexées augmentera de +0,08 % en moyenne annuelle en 2016, contre +0,15 % en 2015. Si l'inflation reste nulle au premier semestre 2016, les pensions de retraite ne seraient pas revalorisées au 1^{er} octobre 2015.

L'effet en année pleine de la modulation des allocations familiales en fonction du revenu (-0,4 Md€) et la montée en charge des mesures du plan pauvreté de 2014 (+0,15 Md€)³² conduiraient ensemble à réduire de plus de 0,8 point (-250 M€) les prestations légales de la branche famille en 2016. Au total, sans les transferts de dépenses opérés en 2016 vers l'État (voir encadré *infra*), les dépenses prévisionnelles de la branche famille progresseraient de +0,4 %.

Les facteurs démographiques, conjugués à la faible inflation, conduiraient à une progression des dépenses de la branche vieillesse de +2,1 % en 2016, voisine de celle de 2015 après neutralisation de l'intégration financière du RSI. En 2016, selon la commission des comptes, les impacts de la réforme des retraites de 2010 se traduiraient par une réduction d'un point de l'augmentation des dépenses de pensions tandis que les assouplissements apportés aux conditions des départs anticipés, notamment par le décret de juillet 2012, induiraient une accélération de 0,5 point de cette progression.

Les dépenses de la branche maladie, à périmètre constant (voir encadré *infra*), progresseraient quant à elles de +2,0 % sous l'hypothèse du respect d'une hausse de +1,75 % des dépenses comprises dans le champ de l'ONDAM. Par rapport à une progression de +2,0 % en 2015, le durcissement de l'ONDAM en 2016 doit cependant être relativisé : hors effet lié à la réduction des prises en charge de cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux retracées en dépenses de l'ONDAM, l'objectif fixé pour 2016 équivaut en réalité à une progression de +1,9 %. Par ailleurs, si la sous-exécution de l'ONDAM en 2015 se confirme à hauteur de 0,1 Md€, le respect de l'ONDAM 2016 en valeur reviendrait, hors effet précité, à une progression de +1,95 % entre 2015 et 2016³³.

³² Qui inclut des revalorisations exceptionnelles entre 2014 et 2019 du complément familial et de l'allocation de soutien familial pour les familles modestes.

³³ Voir le chapitre II du présent rapport : l'objectif national de dépenses d'assurance maladie : en 2015 une dynamique non maîtrisée des soins de ville, une vigilance nécessaire en 2016, des économies supplémentaires importantes à rechercher en 2017.

Une fois neutralisés les changements de périmètre intervenus en 2016, la progression des dépenses de l'ensemble des branches du régime général s'établirait à +1,8 %, soit un taux d'augmentation légèrement supérieur à 2015 (+1,6 %). Exprimée en volume, et compte tenu d'une inflation nulle, la croissance des dépenses comprises dans le champ de l'ONDAM serait également de +1,8 %, soit une augmentation supérieure à celle du PIB en volume (+1,5 %).

En revanche, la progression des dépenses en valeur (+1,8 %) serait inférieure à celle du PIB en valeur (+2,4 %). Cet écart provient du fait que les dépenses de protection sociale indexées sur l'inflation prennent pour référence l'indice des prix à la consommation (hors tabac) et non le déflateur du PIB. Or, en 2016, ce déflateur progresserait pour des raisons conjoncturelles significativement plus vite que l'indice des prix à la consommation.

Les changements de périmètre en dépense en 2016

- *L'intégration financière de l'ensemble des régimes d'assurance maladie au régime général (pour mémoire)* : comme déjà évoqué, cette intégration s'accompagne de l'inscription, dans les comptes de la CNAMTS, des dépenses et des recettes relatives aux prestations en nature servies par les régimes intégrés. À ce titre, la base de comparaison des dépenses de la branche maladie du régime général en 2015 se trouve majorée de 22,7 Md€.

- *La compensation des mesures du Pacte de responsabilité* : à ce titre, 5 Md€ de dépenses sont transférés en 2016 de la branche famille vers l'État. Il s'agit pour 4,6 Md€ du financement des allocations logement à caractère familial (ALF) et pour 0,4 Md€ du financement de la protection juridique des majeurs.

- *La réduction des cotisations sociales des professionnels de santé* : les mesures d'économies intégrées à la construction de l'ONDAM 2016 comprennent l'effet de la réduction des taux de cotisations d'assurance maladie des praticiens et auxiliaires médicaux conventionnés sur les dépenses de l'assurance maladie. La contraction des recettes et des dépenses correspondantes conduit à réduire les dépenses de 270 M€ en 2016.

*
**

Au total, selon les prévisions de juin dernier, le taux d'augmentation des dépenses à périmètre constant (+1,8 %) resterait très proche du taux de progression spontanée des recettes (+1,83 %) en 2016. Ce faible différentiel, lié notamment à la révision des hypothèses de croissance de la masse salariale pour 2016, expliquerait la réduction modérée du déficit en 2016 par rapport à l'année précédente, en l'absence de mesures nouvelles significatives en recettes.

Si l'on exclut le « produit exceptionnel » de CSG (0,7 Md€) intégré de manière très discutable à la prévision, comme le préconise la Cour, cette diminution ne serait, toutes choses égales par ailleurs, que de 1,0 Md€, soit son rythme le plus faible depuis 2011.

Toutefois, il n'est pas exclu que la croissance spontanée des recettes soit en définitive plus forte que prévu. En particulier, une meilleure tenue de la masse salariale et une plus forte rémanence des effets base liés au surcroît de recettes en 2015 par rapport à la prévision, qui apparaissent plausibles, pourraient conduire à améliorer de jusqu'à 1 à 2 Md€ le solde du régime général et du FSV. Hors « produit exceptionnel » de CSG, il pourrait alors se situer entre -8,8 et -7,8 Md€, ce qui traduirait une réduction de 2 à 3 Md€ du déficit entre 2015 et 2016, soit un rythme analogue à celui constaté ces trois dernières années. En pareille hypothèse, cette réduction pourrait bénéficier notablement en particulier à la branche maladie.

B - Des déficits prévisionnels qui pourraient persister jusqu'en 2019

1 - Un impact limité des révisions d'hypothèses économiques du printemps 2016 sur les projections de soldes d'ici à 2019

Les prévisions de soldes associées à la LFSS pour 2016 avaient confirmé que la dégradation des hypothèses économiques depuis l'adoption de la LFSS pour 2015 conduisait à repousser au-delà de 2019 la perspective d'un retour à l'équilibre du régime général et du FSV.

En dépit d'un solde 2015 en définitive meilleur que celui prévu en LFSS pour 2016, la révision des hypothèses économiques relatives à la masse salariale du secteur privé et à l'inflation, opérée à l'occasion du programme de stabilité présenté en avril 2016, ne permet pas d'anticiper un retour plus rapide à l'équilibre.

En effet, ces nouvelles hypothèses, reprises par la commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier, auraient, toutes choses égales par ailleurs, un effet très limité sur les soldes à l'horizon 2019 : comme le montre le tableau ci-après, l'impact sur les dépenses d'une remontée plus lente de l'inflation que prévu serait compensé par celui sur les recettes de la moindre progression de la masse salariale du secteur privé entre 2016 et 2018.

**Tableau n° 22 : soldes prévisionnels du régime général et du FSV
ajustés en fonction des hypothèses économiques du programme
de stabilité d'avril 2016**

En Md€ sauf indication contraire

		2016	2017	2018	2019
Soldes LFSS 2016		-9,7	-6,9	-4,1	-1,0
	Effet base lié à l'exécution 2016*		-0,1	-0,1	-0,1
Variation de la masse salariale du secteur privée	LFSS 2016		+3,1 %	+3,7 %	+3,8 %
	Programme de stabilité 2016		+2,5 %	+3,1 %	+3,8 %
	Impact cumulé sur le solde annuel		-1,2	-2,5	-2,5
Variation de l'indice des prix à la consommation	LFSS 2016		+1,4 %	+1,8 %	+1,8 %
	Programme de stabilité 2016		+1,0 %	+1,4 %	+1,75 %
	Impact cumulé sur le solde annuel		+1,4	+2,0	+2,3
Soldes ajustés		-9,8**	-6,8	-4,7	-1,3

* soit l'écart entre la nouvelle prévision 2016 et celle de la LFSS, **hors prise en compte du « produit exceptionnel » de CSG.**

** **hors prise en compte du « produit exceptionnel » de CSG.**

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS 2016 et du programme de stabilité d'avril 2016.

³⁴ Selon le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, 1 point d'augmentation annuelle de la masse salariale a un impact de +2,1 Md€ sur le solde du régime général et du FSV.

³⁵ Selon le rapport précité, 1 point d'inflation a un impact de -1,4 Md€ en année pleine sur le solde du régime général. La révision de l'hypothèse d'inflation 2016 (-1 point) joue à plein sur 2017 au-delà de l'effet base pris en compte dans le tableau.

2 - Des projections soumises à des aléas significatifs, en dépenses comme en recettes

a) Les incertitudes liées aux évolutions économiques

Si la dynamique des recettes était plus forte que prévu en 2016, à niveau d'inflation inchangé, les soldes prévisionnels de 2016 à 2019 pourraient s'en trouver améliorés de 1 à 2 Md€. Si cette amélioration se maintenait en base pour les années suivantes, et toutes choses égales par ailleurs, l'équilibre du régime général et du FSV pourrait être atteint en 2019.

Néanmoins, les projections des pouvoirs publics en matière de croissance de la masse salariale, sur laquelle les trois quarts des ressources de la sécurité sociale sont assises, reposent sur l'hypothèse de sa forte accélération en 2018 (+3,1 % après +2,5 % en 2017) et à nouveau en 2019 (+3,8 %).

Or, les prévisions en ce sens qui ont régulièrement sous-tendu les exercices de projection dans le cadre des lois de financement précédentes ne se sont que très partiellement réalisées.

Le Haut Conseil des finances publiques, dans son avis du 12 avril 2016, a ainsi estimé que l'hypothèse d'accélération de l'activité en fin de période était fragile. À titre d'illustration, des progressions de masse salariale qui plafonneraient à 3 % en 2018 et 2019 conduiraient à dégrader de 1,8 Md€ le solde prévisionnel 2019 du régime général et du FSV, ce qui neutraliserait sur le solde 2019 l'effet en base d'une meilleure tenue que prévu des recettes 2016.

Par ailleurs, les conséquences du référendum britannique du 23 juin 2016 sur la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne constituent un facteur d'incertitude supplémentaire sur l'évolution de la croissance française à moyen terme.

b) Une dernière phase du Pacte de responsabilité à compenser

Au-delà de 2016, l'achèvement du Pacte de responsabilité devrait se traduire par l'impact en année pleine de l'extension de la réduction des cotisations famille, entrée en vigueur au 1^{er} avril 2016, pour un coût de près de 1 Md€ en 2017. En outre, la fin des effets de la mesure relative au versement des cotisations et contributions sociales par les caisses de congés payés se traduira par une réduction des recettes de 650 M€ en 2017. En revanche, la suppression totale de la C3S en 2017, comme prévu initialement dans le Pacte de responsabilité et plus récemment dans le programme de stabilité 2016-2019, qui aurait représenté un coût de 3,5 Md€ en 2017, ne serait finalement pas mise en œuvre, selon les propos du Président de la République publiés le 30 juin dernier dans la presse.

Au total, au moins 1,65 Md€ de pertes de recettes devront être compensées dans le cadre des lois financières pour 2017.

*c) Des risques pesant sur le respect de la trajectoire en dépenses
de l'assurance maladie*

La tenue effective d'un objectif de progression des dépenses limitée à +1,75 %, notamment après 2017 une fois achevée la réduction des taux de cotisations des praticiens et auxiliaires médicaux, pourrait être rendue plus difficile dans un contexte de remontée de l'inflation, eu égard notamment aux évolutions salariales décidées pour la fonction publique hospitalière et aux résultats des négociations conventionnelles avec les professionnels libéraux de santé.

Par ailleurs, les mesures d'économies devant permettre de respecter une progression des dépenses comprises dans le champ de l'ONDAM de +1,75 % jusqu'en 2019, comme prévu depuis la LFSS pour 2016, restent à ce jour insuffisamment documentées³⁶.

En particulier, pour compenser l'incidence de la révision à la baisse déjà opérée sur les prévisions d'inflation, le programme de stabilité 2016-2019 prévoit de nouvelles économies en dépenses sur l'ensemble des administrations de sécurité sociale, pour un montant de 2 Md€ dès 2017. Ces économies ne seront toutefois détaillées qu'à l'occasion des lois financières pour 2017. Leur effet sur les soldes du régime général et du FSV à l'horizon de 2019 ne peut donc être quantifié à ce stade.

**

Les incertitudes affectant l'évolution de la masse salariale, et donc la progression spontanée des recettes, au cours des années à venir ne permettent pas d'assurer une trajectoire de retour rapide à l'équilibre sans intensifier les efforts d'économies sur la dépense. Même dans l'hypothèse d'une reprise progressive de l'activité et de l'inflation, comme prévu dans les projections du gouvernement, la capacité des pouvoirs publics à tenir un ONDAM quasiment stable en valeur réelle serait déterminante pour permettre un rythme suffisant de réduction des déficits. Le respect de la trajectoire de retour à l'équilibre suppose de dégager des économies d'un montant annuel significativement plus élevé que jusqu'à présent en matière d'assurance maladie, qui continue à concentrer la plus grande partie du déficit, dans un contexte où se renforcent par ailleurs les facteurs qui exercent une pression à la hausse de ces dépenses, notamment le coût des médicaments innovants.

³⁶ Voir le chapitre II du présent rapport : l'objectif national de dépenses d'assurance maladie : en 2015 une dynamique non maîtrisée des soins de ville, une vigilance nécessaire en 2016, des économies supplémentaires importantes à rechercher en 2017.

C - Une dette sociale qui a entamé son reflux, un amortissement à organiser pour la part encore portée par l'ACOSS

1 - Un début de diminution de la dette sociale confirmé en 2015 et 2016, mais une capacité de transfert à la CADES saturée

a) Une dette sociale qui a commencé à refluer après treize ans de hausse ininterrompue

Depuis 1996, la dette sociale, entendue comme la somme des déficits cumulés du régime général et du FSV, conservés par l'ACOSS, et de la situation nette de la CADES, n'a cessé de progresser, à l'exception d'une stabilisation provisoire entre 1999 et 2001. Elle est passée de 20 Md€ en 1996, à la création de la CADES, à 79 Md€ fin 2005, puis à 136 Md€ fin 2010 pour atteindre plus de 158 Md€ fin 2014.

L'année 2015, pour laquelle une simple stabilisation, inédite déjà depuis 2002, était anticipée, a été marquée par un reflux de 2,1 Md€ de la dette sociale, ramenée à 156,4 Md€, grâce à l'amélioration du déficit du régime général et du FSV par rapport à ce qui était attendu.

En l'état actuel des prévisions fournies par la commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2016, le recul de la dette sociale devrait s'amplifier en 2016, grâce à la conjonction d'un déficit moins élevé pour le régime général et le FSV (-9,8 Md€ hors « produit exceptionnel » de CSG) et d'un amortissement annuel de plus de 14 Md€ assuré par la CADES. Toutes choses égales par ailleurs, la dette sociale se réduirait de 4 Md€, à 152,4 Md€. Si les recettes 2016 étaient meilleures que prévu de 1 à 2 Md€, la dette sociale pourrait alors dans cette hypothèse diminuer de 5 à 6 Md€ en 2016.

Ce montant ne tient cependant pas compte des dettes accumulées par les branches vieillesse des régimes des mines (0,4 Md€ fin 2015)³⁷ et des exploitants agricoles (3,3 Md€ fin 2015), pour lesquelles aucune modalité d'amortissement n'a été prévue à ce jour.

³⁷ Voir le chapitre XIII du présent rapport : la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines : une survie artificielle, une suppression à organiser.

Tableau n° 23 : évolution de la dette sociale (2012-2016)

En Md€

	2012	2013	2014	2015	2016 (p)
(1) Situation nette de la CADES	137,5	132,7	130,1	126,7	136,0
(2) Cumul des déficits des branches maladie, famille et vieillesse du régime général et des déficits du FSV non repris par la CADES	16,1	24,4	28,2	29,7	16,4
<i>Endettement net de l'ACOSS (p.m.)</i>	<i>16,6</i>	<i>23,7</i>	<i>30,1</i>	<i>31,2</i>	<i>18,1</i>
(1)+(2) Total dette sociale	153,6	157,1	158,3	156,4	152,4

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

*b) Une capacité de reprise de dette par la CADES, à ressources
et horizon d'amortissement inchangés, saturée en 2016*

La LFSS pour 2011 avait prévu la reprise globale de 62 Md€ de dette de l'ACOSS par la CADES sur la période 2011-2018, dans la limite de 10 Md€ de reprise par an. La loi de financement pour 2016, en supprimant le plafond annuel de 10 Md€, a accéléré le rythme des transferts de dettes à la CADES dans la limite globale des 62 Md€. Les transferts intervenus en 2016, soit 23,6 Md€, couvrent l'ensemble des déficits maladie et famille restant portés par l'ACOSS au titre de 2013 et 2014 (18,9 Md€ au total, dont 13 Md€ pour la branche maladie), l'intégralité des déficits 2015 de la branche vieillesse et du FSV et une part réduite du déficit 2015 de la branche maladie (1 Md€). Ils saturent désormais l'enveloppe des reprises de dettes.

Fin 2016, l'ACOSS portera encore les déficits 2015 et 2016 des branches maladie (hors reprise précitée de 1 Md€) et famille, soit respectivement 10,7 Md€ et 2,5 Md€, ainsi que le déficit 2016 de la branche vieillesse et du FSV, soit 3,4 Md€, diminué de l'excédent de transfert opéré au titre de l'année 2015 (-0,2 Md€)³⁸. Ce montant total de dette résiduelle à l'ACOSS, soit 16,4 Md€, pourrait toutefois être réduit de 1 à 2 Md€ en fonction de l'évolution attendue des recettes 2016.

³⁸ Le solde agrégé de la branche vieillesse et du FSV ayant été meilleur que prévu lors de l'établissement du décret de transfert, à hauteur de 0,2 Md€, le transfert de dettes opéré en 2016 au titre de 2015 excède d'autant le déficit.

À partir de 2017, selon les dispositions organiques en vigueur, aucun nouveau transfert ne pourra alors intervenir sans être accompagné d'une affectation de ressources supplémentaires à la CADES.

c) Un rythme de reflux de la dette sociale au-delà de 2016 conditionné par la trajectoire de soldes

Au-delà de 2016, la chronique prévisionnelle des soldes du régime général et du FSV issue de la LFSS pour 2016, ajustée en fonction des hypothèses économiques du programme de stabilité d'avril 2016 (voir *supra*), fait apparaître des montants annuels de déficit de plus en plus réduits, tandis que les capacités annuelles d'amortissement de la CADES augmenteront avec la baisse de son encours de dette et la progression tendancielle de ses recettes. Dès lors, le rythme de la réduction de la dette sociale devrait s'amplifier et l'encours de cette dernière pourrait refluer vers un peu plus de 120 Md€ à fin 2019.

Tableau n° 24 : projections de la dette sociale de 2016 à 2019

En Md€

	2016	2017	2018	2019
(1) Situation nette de la CADES	136,0	121,5	106,1	89,8
(2) Cumul des déficits des branches maladie, famille et vieillesse du régime général et des déficits du FSV non repris par la CADES	16,4	23,8	29,6	32,3
<i>Endettement net de l'ACOSS (p.m.)</i>	<i>18,1</i>	<i>24,9</i>	<i>29,6</i>	<i>30,9</i>
(1)+(2) Total dette sociale	152,4	145,3	135,7	122,1

Source : Cour des comptes d'après les données de la LFSS pour 2016 et du programme de stabilité d'avril 2016.

Toutes choses égales par ailleurs, l'hypothèse d'un solde 2016 amélioré de 1 à 2 Md€ se traduirait fin 2019 par une dette réduite de 4 à 8 Md€, si cette amélioration se retrouvait en base chaque année.

Les aléas macro-économiques pesant sur l'évolution des recettes du régime général au-delà de 2016 pourraient affecter le rythme de ce mouvement de diminution. Mais, à dépenses données, ils ne le remettraient pas en cause tant que la trajectoire de progression annuelle moyenne de la masse salariale réelle (hors inflation) ne s'écarterait pas de

plus de 2,5 points des prévisions du gouvernement³⁹ sur les années 2017 à 2019, autrement dit tant que le déficit annuel du régime général et du FSV resterait inférieur à l'amortissement annuel opéré par la CADES. La trajectoire de soldes du régime général et du FSV conserve ainsi un caractère déterminant pour l'évolution de la dette sociale.

2 - Un amortissement de la dette sociale à organiser d'ici le terme de la mission de la CADES en 2024

Même si le régime général et le FSV revenaient à l'équilibre en 2019 ou en 2020, l'amortissement de 20 à 30 Md€ de dette à nouveau accumulés à cette date resterait cependant à assurer, compte tenu de la saturation fin 2016 des possibilités de transferts à la CADES. Afin de garantir une extinction complète de la dette sociale à l'horizon de celle déjà reprise par la CADES, soit 2024 en l'état actuel des prévisions, l'amortissement intégral de la part portée par l'ACOSS devrait être organisé pour ce même terme, ainsi que la Cour l'a déjà recommandé.

a) Une dette portée par l'ACOSS et financée à court terme qui pourrait atteindre jusqu'à 30 Md€ fin 2019

Les transferts opérés en 2016 laisseront encore une dette de plus de 16 Md€ à l'ACOSS fin 2016 selon les prévisions de la commission des comptes de juin. En cas de meilleure tenue que prévu des recettes en 2016, cette dette ne serait réduite que de 1 à 2 Md€. La chronique prévisionnelle des déficits du régime général et du FSV pour les années 2017 à 2019 conduirait, toutes choses égales par ailleurs, à l'accumulation de 7 à 13 Md€ de dette supplémentaire fin 2019. Ce sont ainsi entre 20 et 30 Md€ de dette qui continueraient à être portés par l'ACOSS fin 2019, financés par des titres de court terme particulièrement sensibles aux risques de remontée des taux d'intérêt.

³⁹ Un écart de 2,5 points sur la progression annuelle de la masse salariale se traduirait par une détérioration de 5 Md€ sur l'évolution annuelle du solde du régime général. Dans ces conditions, le déficit du régime général et du FSV serait d'au moins 15 Md€ en 2018 et 2019.

Le programme de stabilité 2016-2019 se fonde de fait sur un scénario de remontée progressive des taux d'intérêt sur les prochaines années. Les taux de court terme augmenteraient de 80 points de base entre 2016 et 2018, puis de 80 points supplémentaires en 2019. Le résultat financier annuel de l'ACOSS pourrait alors se détériorer de plus de 450 M€ entre 2016 et 2019.

b) Un amortissement de la dette supportée par l'ACOSS fin 2016 à organiser rapidement

Le taux moyen de financement de la dette portée par la CADES est tombé à 1,71 % fin mai 2016. Fin 2011, il atteignait encore 2,84 %. Cette évolution est pour partie liée à l'effondrement des taux de court terme, alors que la CADES a accru depuis 2010 la proportion de son encours de dette financé à taux révisable, mais aussi au recul des taux de long terme, dont elle bénéficie lors de ses nouvelles émissions. Le taux d'intérêt moyen supporté sur l'encours financé à taux fixe est ainsi passé de 3,64 % fin 2011 à 2,84 % fin avril 2016.

Cette amélioration des conditions de financement explique notamment que la CADES anticipe désormais un amortissement total de la dette qui lui a été transférée à l'horizon 2024, plutôt qu'en 2025 comme il était prévu fin 2010. Néanmoins, la dette qu'elle porte reste sensible aux risques de remontée de taux pour ce qui est de son encours financé à taux révisables ou variables.

La sensibilité de la dette portée par la CADES au risque de taux

La dette nette de la CADES devrait atteindre 136 Md€ fin 2016. Au 31 mai 2016, l'encours net, déjà de 135,3 Md€⁴⁰, était financé à hauteur de 29 % à taux révisable, fonction essentiellement des taux à 3 mois, et à hauteur de 7 % à taux variable, fonction des taux au jour le jour. Le tiers de l'encours actuel, soit 47 Md€, est ainsi directement exposé aux risques de remontée des taux de court terme.

Selon l'échéancier de la dette, l'encours à taux révisable serait encore de 30 Md€ début 2018, puis de 20 Md€ début 2019, au-delà d'un volant d'endettement net de court terme de près de 10 Md€. La remontée des taux prévue d'ici 2019 dans le programme de stabilité aurait alors un impact sur les charges d'intérêt de l'ordre de 300 M€ en 2018 et de 450 M€ en 2019.

⁴⁰ Il restait alors plus de 9 Md€ de produit de CRDS et de CSG à recevoir et 8,6 Md€ de versements à opérer en faveur de l'ACOSS avant la fin de l'année, sans compter les charges financières d'intérêts restant à honorer de juin à décembre 2016.

En dehors de l'encours financé à taux révisable, les risques de taux sur la dette déjà transférée à la CADES sont très faibles à l'horizon 2020 et au-delà, dans la mesure où l'échéancier des emprunts n'oblige plus la CADES à procéder à des émissions nouvelles significatives de moyen ou long terme d'ici à 2024⁴¹.

En revanche, la CADES sera exposée à des risques de taux supplémentaires dès lors que de nouveaux transferts de dettes seront à organiser d'ici à 2020. Le scénario du programme de stabilité se fonde en effet sur des taux d'intérêt à 10 ans qui progresseraient pour atteindre 3,2 % en 2019, soit 36 points de base de plus que le taux moyen actuel de l'encours à taux fixe de la CADES.

Cette perspective nécessite un transfert rapide à la CADES des dettes encore portées par l'ACOSS, comme la Cour l'a déjà recommandé, ainsi que des dettes persistantes des branches vieillesse des régimes des exploitants agricoles et des mines.

La reprise de la dette de l'ACOSS fin 2016, soit 14 à 16 Md€ en fonction du niveau constaté des recettes 2016 au titre des branches maladie, famille et vieillesse et du FSV, devrait ainsi être organisée par la loi de financement pour 2017. L'amortissement de cette dette au même horizon que celles déjà transférées à la CADES, soit 2024, nécessiterait l'affectation à cette dernière de 1,8 à 2 Md€ de recettes annuelles supplémentaires dès 2017.

Il conviendrait à cette fin de mobiliser en premier lieu les réserves disponibles du fonds de réserve des retraites⁴² pour amortir la dette résultant des déficits non repris de la branche vieillesse du régime général et du FSV (au plus 3,4 Md€ au sein de la dette portée par l'ACOSS fin 2016) et, pour le solde, comme l'exige le Conseil constitutionnel⁴³, toute autre ressource permettant de respecter le terme aujourd'hui prévu de la CADES sans dégrader les conditions de l'équilibre financier des régimes de sécurité sociale⁴⁴. Les réserves disponibles du fonds de réserve des retraites auraient également vocation à être mobilisées à partir de 2017 pour amortir la dette résultant des déficits accumulés par ailleurs fin 2016 par les branches vieillesse du régime des exploitants agricoles et de celui des mines (soit 3,7 Md€ au total).

⁴¹ Cette perspective correspond à une hypothèse de recettes progressant en moyenne d'au moins 3 % par an en valeur d'ici 2024 et à un taux de financement moyen inférieur à 2,5 % sur la période.

⁴² Le Fonds de réserve des retraites (FRR) est un établissement public de l'État à caractère administratif régi par l'article L. 135-6 du code de la sécurité sociale. Fin 2015, sa situation nette s'élevait à 12,8 Md€.

⁴³ Décision n° 2010-616 du 10 novembre 2010.

⁴⁴ À titre d'illustration, 2 Md€ de recettes annuelles supplémentaires pour la CADES dès 2017 représenteraient l'équivalent de 0,15 point de CRDS.

Au-delà de 2016, c'est en premier lieu la trajectoire de solde, et en particulier celle de l'assurance maladie, qui devrait être revue pour limiter au maximum l'accumulation de nouveaux déficits. Toutes choses égales par ailleurs, au vu des projections de soldes pour le régime général et le FSV, et selon le niveau des recettes finalement attendues pour 2016 et son effet sur les années ultérieures, ce sont entre 10 et 16 Md€ de déficits supplémentaires qui s'accumuleraient à l'ACOSS entre 2017 et 2019 (compte non tenu des excédents prévisionnels de la branche AT-MP), dont de l'ordre de 8 Md€ au titre de la branche vieillesse et du FSV pour lesquels les réserves encore disponibles du fonds de réserve des retraites devraient être mobilisées.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

En 2015, la réduction des déficits de l'ensemble des branches du régime général et des autres régimes obligatoires de base a été plus nette qu'anticipé, mais est restée d'une ampleur comparable à celle constatée en 2014. Elle s'est accompagnée de la dégradation, pour la troisième année consécutive, de la situation financière du FSV. Le déficit de la branche maladie ne s'est que faiblement réduit, demeurant supérieur à son niveau d'avant crise et représentant l'essentiel du déficit du régime général et une part désormais majoritaire du besoin de financement agrégé du régime général et du FSV.

En 2016, compte non tenu d'un « produit exceptionnel » de CSG (0,7 Md€) que la Cour estime être intégré de manière très discutable dans les prévisions de la commission des comptes de la sécurité sociale de juin dernier, la réduction du déficit marquerait le pas selon les hypothèses retenues par cette dernière. Si la croissance de la masse salariale se rapprochait au contraire du taux prévu initialement en LFSS pour 2016, ce qui est plausible, elle se poursuivrait à un rythme analogue à 2015.

Compte tenu des aléas entourant la réalisation des hypothèses économiques associées au programme de stabilité d'avril 2016 et en l'absence de mesures nouvelles de redressement, un retour à l'équilibre avant 2020 du régime général et du FSV n'est toutefois pas garanti.

La capacité des pouvoirs publics à assurer ce retour à l'équilibre à une échéance rapprochée sera déterminante sur l'évolution de la dette sociale. La trajectoire de solde actuelle conduirait certes à poursuivre son reflux entamé en 2015, mais à un rythme tel qu'il pourrait laisser porter par l'ACOSS entre 20 et 30 Md€ de dette fin 2019, financés exclusivement à court terme, exposés à des risques de remontée des taux d'intérêt et sans garantie d'amortissement à un horizon correspondant à

celui de la dette déjà transférée à la CADES (soit 2024). Un effort supplémentaire d'économies portant sur l'assurance maladie permettrait de réduire l'accumulation de déficits et d'assurer un retour à l'équilibre d'ici à 2019 au plus tard de l'ensemble constitué du régime général et du FSV et, spécifiquement, de la branche maladie du régime général. Dans ce même objectif, il importe que les possibles surcroîts de recettes par rapport à la prévision de juin 2016 soient intégralement affectés à la réduction des déficits.

En outre, il conviendrait d'organiser dès 2017 un transfert à la CADES de la dette accumulée fin 2016 (entre 14 et 16 Md€ selon les résultats d'exécution de 2016), accompagnée de l'affectation des ressources nécessaires à son amortissement d'ici à 2024, en mobilisant prioritairement à cet effet les réserves disponibles du fonds de réserve des retraites.

La Cour formule ainsi les recommandations suivantes :

- 1. fixer un objectif de retour à l'équilibre d'ici à 2019 au plus tard de l'ensemble constitué du régime général et du FSV et, spécifiquement, de la branche maladie du régime général ;*
 - 2. renforcer à cet effet les mesures structurelles d'économies sur la branche maladie, telles que celles recommandées dans les différents chapitres du présent rapport, afin de réduire durablement le rythme de progression des dépenses (recommandation réitérée);*
 - 3. consolider le financement du FSV par l'affectation de ressources stables et en rapport avec le niveau de ses charges de façon à assurer son équilibre financier durable ;*
 - 4. organiser sans délai la reprise par la CADES des dettes encore portées par l'ACOSS fin 2016, ainsi que de celles accumulées par le régime des exploitants agricoles et celui des mines, en prévoyant les ressources nécessaires à leur amortissement et en mobilisant par priorité à cet effet les réserves disponibles du fonds de réserve des retraites.*
-