

Chapitre I

Les déficits et l'endettement de la sécurité sociale : situation 2011 et perspectives

PRESENTATION

Dans ce chapitre, la Cour analyse tout d'abord l'évolution des comptes de la sécurité sociale en 2011 par rapport à l'exercice 2010 et aux prévisions des lois de financement de la sécurité sociale, ces dernières comprenant pour la première fois depuis leur institution en 1996 une loi de financement de la sécurité sociale rectificative. Sous l'effet notamment de mesures d'augmentation des recettes, les déficits sociaux ont amorcé un début de recul par rapport à ceux, historiques, de 2010. Cependant, ils sont demeurés massifs et ont entraîné une nouvelle augmentation de l'endettement social, lequel a été transféré pour l'essentiel à la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (I).

La Cour présente ensuite des prévisions actualisées au 1^{er} septembre pour l'exercice 2012 pour le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV), qui font apparaître un déficit plus élevé que celui prévu initialement par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et en faible réduction par rapport à celui de 2011 malgré un fort apport de ressources nouvelles. A partir d'une projection tendancielle des soldes du régime général et du FSV à moyen terme, elle met en lumière l'urgence et l'ampleur considérable de l'effort de redressement qui s'impose sans délai pour respecter la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes sociaux, au-delà des mesures déjà prises à l'été 2012 (II).

I - La situation des comptes sociaux en 2011

A – Les déficits du régime général et du FSV

1 – Des déficits encore massifs, bien qu'en recul

a) Une diminution des déficits permise par les mesures de recettes

En 2011, le déficit du régime général s'est élevé à -17,4 Md€, en réduction par rapport à celui, historique, de 2010 (-23,9 Md€). Le FSV a quant à lui dégagé un déficit de -3,5 Md€, également en recul par rapport à l'exercice précédent (-4,1 Md€).

Au total, le déficit global du régime général et du FSV a atteint -20,9 Md€, soit 1 % du PIB (contre -28 Md€, soit 1,4 % du PIB en 2010).

S'il est revenu à un niveau inférieur à celui de 2009 (-23,5 Md€), il demeure encore plus de deux fois supérieur à ceux de la période 2006-

2008¹. Les mesures portant création de nouvelles recettes ou augmentation des recettes existantes ayant une incidence en 2011 n'ont pas compensé les effets de la récession de 2009 sur l'assiette des ressources du régime général et du FSV.

Déficits 2011 des branches du régime général et du FSV

En Md€

	Solde 2009	Solde 2010	Solde 2011	Diminution 2011/2010
Maladie	-10,6	-11,6	-8,6	3,0
AT-MP	-0,7	-0,7	-0,2	0,5
Famille	-1,8	-2,7	-2,6	0,1
Vieillesse	-7,2	-8,9	-6,0	2,9
Sous-total régime général	-20,3	-23,9	-17,4	6,5
FSV	-3,2	-4,1	-3,5	0,6
<i>Vieillesse + FSV</i>	<i>-10,4</i>	<i>-13,0</i>	-9,5	3,5
Total régime général + FSV	-23,5	-28,0	-20,9	7,1
En % des charges brutes	6,7 %	7,7 %	5,5 %	2,2 %
En points de PIB	1,2	1,4	1,0	0,4

Source : Comptes des branches du régime général et du FSV

La réduction des déficits des branches du régime général en 2011 résulte d'une augmentation des produits plus importante que celle des charges : les produits nets (302,8 Md€) ont crû de 15,3 Md€, soit +5,3 % (après +2 % en 2010 et -0,3 % en 2009), tandis que la hausse des charges nettes (320,3 Md€), soit +8,8 Md€ ou +2,8 %, a poursuivi sa décélération (elles avaient augmenté de 3 % en 2010 et de 3,2 % en 2009).

A elles seules, les mesures nouvelles de recettes affectées aux branches du régime général et au FSV qui ont été décidées dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale et des lois de finances, soit 7 Md€ (voir 2 - infra), représentent la quasi-totalité de la réduction des déficits (7,1 Md€).

1. Qui s'étaient respectivement établis à -10 Md€ (2006), -9,3 Md€ (2007) et -9,4 Md€ (2008).

La diminution du déficit ainsi constatée entre 2010 et 2011 s'accompagne d'un début d'amélioration du déficit structurel de l'ensemble formé par le régime général et par le FSV².

Sous l'hypothèse conventionnelle que l'essentiel des recettes du régime général et du FSV (cotisations sociales hors secteur public, CSG hors revenus de remplacement et impôts affectés) présentent une élasticité au PIB égale à un, le déficit structurel du régime général et du FSV serait en effet passé de -1,0 point de PIB en 2010 à -0,7 point de PIB en 2011.

b) Des déficits inférieurs aux prévisions

Comme le montre le tableau ci-après, les déficits ont été inférieurs aux prévisions :

**Comparaison des soldes 2011 réalisés avec ceux prévus par les
différentes lois de financement**

En Md€

	Soldes 2011 LFSS 2011 (1)	Soldes 2011 LFSSR 2011 (2)	Soldes 2011 LFSS 2012 (3)	Soldes 2011 réalisés (4)	Ecart (4) – (1)	Ecart (4) – (2)	Ecart (4) – (3)
Maladie	-11,5	-10,3	-9,5	-8,6	+2,9	+1,7	+0,9
AT-MP	+0,1	0,0	0,0	-0,2	-0,3	-0,2	-0,2
Famille	-2,7	-2,8	-2,6	-2,6	+0,1	+0,2	0,0
Vieillesse	-6,8	-6,4	-6,0	-6,0	+0,8	+0,4	0,0
Sous-total régime général	-20,9	-19,5	-18,0	-17,4	+3,5	+2,1	+0,6
FSV	-3,9	-4,1	-3,8	-3,5	+0,4	+0,6	+0,3
<i>Vieillesse+FSV</i>	<i>-10,7</i>	<i>-10,5</i>	<i>-9,8</i>	-9,5	+1,2	+1,0	+0,3
Total RG + FSV	-24,8	-23,6	-21,8	-20,9	+3,9	+2,7	+0,9

Source : Comptes des branches du régime général et du FSV, LFSS(R) 2011 et 2012

2. Le déficit structurel est calculé en retranchant du déficit effectif la composante conjoncturelle de ce déficit ainsi que d'éventuelles mesures exceptionnelles temporaires (comme la taxe exceptionnelle sur la réserve de capitalisation des assureurs affectée à la branche famille, qui constitue une ressource temporaire des exercices 2011 et 2012). S'agissant de l'ensemble formé par le régime général et par le FSV, la composante conjoncturelle, c'est-à-dire les éléments du solde dépendant étroitement du PIB, porte uniquement sur les produits (les charges du FSV sont très liées au PIB mais elles se retrouvent pour l'essentiel en produits de la branche vieillesse).

La loi de financement pour 2011 avait retenu une prévision de déficit de l'ensemble formé par le régime général et le FSV de -24,8 Md€ (à comparer à une prévision de -29,1 Md€ pour 2010 dans ce même texte). A la suite d'une révision à la hausse de l'hypothèse d'augmentation de la masse salariale du secteur privé, la loi de financement de la sécurité sociale rectificative (LFSSR) du 28 juillet 2011 a retenu un déficit prévisionnel moins élevé (à -23,6 Md€). La loi de financement pour 2012 a à nouveau abaissé la prévision de déficits 2011 (à -21,8 Md€), à la suite de mesures de recettes prises dans le cadre de la loi de finances rectificative (augmentation du droit de consommation sur les tabacs) ou arrêtées par cette même loi de financement (augmentation du taux de la taxe sur les conventions d'assurance sur les contrats maladie et des prélèvements sociaux sur les revenus du capital). En définitive, les déficits 2011 (-20,9 Md€ au total) se sont établis à un niveau inférieur à celui estimé par la loi de financement pour 2012, sous l'effet de charges nettes moins élevées que prévu.

Cette diminution des déficits au-delà de cette dernière prévision recouvre des situations différenciées. Pour l'essentiel, elle est concentrée sur la branche maladie, ainsi que sur le FSV. Le déficit de la branche vieillesse est conforme à celui attendu dans la loi de financement pour 2012 et moins élevé que celui prévu dans la loi de financement rectificative de juillet 2011. Celui de la branche famille correspond aux prévisions de la loi de financement 2012 et de la loi de financement rectificative de juillet 2011. Au lieu de revenir à l'équilibre (prévision d'un excédent de 40 M€), la branche accidents du travail-maladies professionnelles a en revanche dégagé un déficit (-221 M€), en raison de moindres produits de cotisation qu'attendu (à hauteur de 270 M€).

2 – Les facteurs d'évolution des produits du régime général

L'augmentation des produits nets du régime général et du FSV (+15,3 Md€) traduit pour une part l'incidence de l'augmentation spontanée des recettes (+8,3 Md€), sous l'effet notamment de l'amélioration de la conjoncture économique par rapport à 2010.

En 2011, la masse salariale du secteur privé a augmenté de +3,6 %, dont +1 % au titre de l'effectif moyen de salariés et +2,5 % au titre du salaire moyen par tête. Les évolutions des assiettes des principaux prélèvements sociaux sur les revenus d'activité des salariés sont globalement corrélées à cette augmentation : +3,8 % pour l'assiette de la CSG sur les revenus d'activité des salariés, +3,6 % pour les cotisations sociales déplafonnées (cotisations famille et AT-MP et quasi-totalité des cotisations maladie) et +3,3 % pour les cotisations sociales plafonnées (qui représentent une part prépondérante des cotisations vieillesse).

L'augmentation de la masse salariale du secteur privé est supérieure à celle prévue dans les annexes B de la loi de financement rectificative de juillet 2011 (+3,2 %) comme de la loi de financement initiale pour 2011 (+2,9 %³) et a, par rapport à celles-ci, engendré un surcroît de recettes de cotisations sociales et de CSG.

Les autres composantes de la CSG ont connu des évolutions différenciées : augmentation de la CSG sur les revenus de remplacement (+2,8 %), progression de la CSG sur les revenus du patrimoine (+4,7 %), sous l'effet notamment des augmentations de loyers et forte croissance de la CSG sur les produits de placement (+17,3 %), en raison du dynamisme de l'assiette et de l'assujettissement aux prélèvements sociaux des compartiments « euros » des contrats d'assurance vie dits « multi-supports ».

L'augmentation des ressources des branches du régime général et du FSV traduit aussi les mesures d'augmentation des recettes décidées dans le cadre des lois de financement de la sécurité sociale initiales pour 2011 et pour 2012 et des lois de finances initiale pour 2011 et rectificative pour 2011. Ces mesures, dont l'impact peut être évalué à 7 Md€, sont détaillées dans le tableau ci-après :

3. Cette prévision incorporait l'incidence d'une sous-estimation de l'augmentation de la masse salariale des employeurs du secteur privé en 2010. Alors que la loi de financement pour 2010 anticipait une diminution de -0,4 %, la masse salariale a augmenté de +2,05 %, sous l'effet d'une progression de +2,25 % du salaire moyen et d'un recul de -0,2 % de l'effectif moyen.

Impact des mesures de recettes sur les produits 2011 du régime général et du FSV

<i>En Md€</i>	
	Impact 2011
Augmentation des produits du droit de consommation sur les tabacs affectés au régime général (suppression de la compensation des allègements généraux de cotisations par des recettes fiscales affectées ⁴ , effet report en année pleine de l'augmentation du prix du tabac de novembre 2010 et augmentation du prix du tabac d'octobre 2011)	+1,47
Annualisation du coût des allègements de cotisations sociales sur les bas salaires, dits « Fillon », en faveur des branches du régime général	+2,10 ⁵
Affectation à la branche maladie de la TVA sectorielle sur les biens et services médicaux, en compensation (avec l'affectation d'une part du droit de consommation sur les tabacs) du transfert au FSV de la C3S additionnelle et d'une part du forfait social	+1,22
Incidence nette pour la branche famille de la compensation du transfert de 0,28 point de CSG à la CADES par de nouvelles recettes : prélèvement au fil de l'eau des produits des compartiments « euros » des contrats d'assurance vie « multi-supports » (affectation dans la limite d'un plafond fixé par la loi de financement), « exit tax » sur les réserves de capitalisation des sociétés d'assurance et application de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA), à un taux dérogatoire de 3,5 %, aux contrats santé dits « solidaires et responsables »	+0,51
Affectation à la branche maladie de l'incidence de l'augmentation au 1 ^{er} octobre 2011 de 3,5 % à 7 % du taux de la TSCA sur les contrats dits « solidaires et responsables »	+0,18
Augmentation du taux moyen des cotisations affectées à la branche AT-MP dans le cadre de l'objectif d'un retour à l'équilibre fixé par la loi de financement pour 2011	+0,47
Augmentation du taux du forfait social (porté de 4 % à 6 %) affecté à la branche maladie et au FSV	+0,47
Affectation au FSV d'une fraction de la redevance au titre de l'utilisation des fréquences (licence UMTS)	+0,14
Augmentation du taux du prélèvement social sur les revenus du capital, porté de 2,2 % à 3,4 % au 1 ^{er} octobre 2011 en faveur de la branche maladie et de la branche vieillesse	+0,25
Effet report en année pleine de la création au 1 ^{er} juillet 2010 des prélèvements sur les paris hippiques et sportifs et les jeux en ligne	+0,08
Augmentation de la contribution patronale au titre des options de souscription ou d'achat d'actions affectée à la branche maladie	+0,08
Création d'une nouvelle contribution sur les rentes à la charge du bénéficiaire ou « retraite chapeau » affectée au FSV	+0,05

Source : *Etats financiers 2011 des branches et de l'activité de recouvrement du régime général et du FSV.*

4. En 2010, l'écart entre les recettes liées au droit de consommation sur les tabacs et le coût des allègements généraux de cotisations sociales avait été conservé par l'Etat aux fins de financer le remboursement de ses dettes aux organismes de sécurité sociale.

5. Avec une fourchette de +260 M€ à -260 M€.

3 – La formation des résultats des branches et du FSV

a) Branche maladie : une contraction du déficit permise par l'augmentation des recettes et la maîtrise de l'ONDAM

En 2011, la branche maladie a enregistré un déficit de -8,6 Md€, en sensible réduction par rapport à 2010 (-11,6 Md€) comme à celui prévu par la loi de financement pour 2011 (-11,5 Md€). Ce déficit se situe également à un niveau inférieur à la prévision associée à la loi de financement pour 2012 (-9,5 Md€).

La réduction du déficit traduit une augmentation des produits nets (+6,2 Md€, soit +4,4 %) supérieure de près du double à celle des charges nettes (+3,2 Md€, soit +2,1 %), du fait de la croissance des cotisations sociales, de la CSG et des impôts et taxes affectés (voir 2 - supra). Par rapport aux prévisions associées à la loi de financement pour 2012, le résultat de l'exercice bénéficie d'une diminution des pertes sur créances et des provisions pour dépréciation de créances sur les cotisants (+0,5 Md€) et d'une progression plus forte qu'attendue du produit des prélèvements assis sur les placements, CSG comprise (+0,5 Md€).

A titre principal, la variation des charges nettes reflète celle des charges de prestations sociales (+3,9 Md€, soit +2,8 %) et des transferts en direction des autres régimes (-0,6 Md€, soit -11,9 %). L'augmentation des charges de prestations sociales s'explique par une progression (+2,9 %) des charges entrant dans le périmètre de l'ONDAM (136 Md€ au total) conforme à l'objectif fixé⁶ et une quasi-stagnation (+0,7 %) de celles extérieures à ce périmètre (9,9 Md€). Cette dernière évolution recouvre une diminution des charges relatives aux indemnités journalières maternité (dans le contexte d'une diminution des naissances), une chute des dépenses médico-hospitalières hors ONDAM et une forte augmentation des charges relatives aux pensions d'invalidité (sous l'effet notamment du recul de l'âge de départ à la retraite à taux plein).

La diminution des transferts en direction des autres régimes (-0,6 Md€) traduit notamment une réduction du déficit du régime des salariés agricoles et un excédent ponctuel de celui des exploitants agricoles (incidence globale de +0,3 Md€), sous l'effet de l'augmentation des produits du droit de consommation sur les tabacs (laquelle atteint 1 Md€ pour le régime agricole pris globalement, pour les motifs exposés en 2 - supra) et des régularisations relatives à la répartition des dépenses hospitalières (prestations et provisions) entre les régimes au détriment du régime général au titre des deux années 2010 et 2011.

6. Voir chapitre II. L'ONDAM en 2011.

En outre, les charges de gestion administrative ont été inférieures (de 160 M€) aux prévisions associées à la loi de financement pour 2012, mais ressortent à un niveau comparable à celles constatées en 2010.

Formation du résultat 2011 de la branche maladie

En M€

	2010	2011	Variation en valeur	Variation en %
CHARGES NETTES	153,4	156,6	+3,2	+2,1
Prestations	142,1	145,9	+3,9	+2,7
- prestations légales	141,0	144,9	+3,9	+2,8
- prestations extra-légales	0,1	0,1	-	+7,7
- autres prestations	0,9	0,8	-0,07	-8,4
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	0,3	0,3	-	-7,6
Transferts	5,0	4,4	-0,6	-11,9
Charges financières	0,2	0,08	-0,08	-52,6
Charges de gestion courante	5,9	5,9	-	-0,5
Autres charges	0,3	0,3	-	+10,8
PRODUITS NETS	141,8	148,0	+6,2	+4,4
Cotisations sociales	68,2	70,9	+2,7	+4,0
- salariés	67,9	70,6	+3,0	+4,0
- autres cotisations sociales	0,8	0,8	-	+0,1
- provisions et admissions en non-valeur	-0,7	-0,8	-0,1	-14,3
Cotisations prises en charge par l'Etat	1,5	1,1	-0,4	-26,7
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	0,2	0,2	-	+9,4
Contributions, impôts et taxes	66,7	71,5	+4,8	+7,2
- CSG	51,2	54,0	+2,4	+4,7
- provisions et admissions en non-valeur	-0,7	-0,2	+0,5	-68,6
- ITAF	15,2	17,6	+2,4	+16,0
Contributions publiques	0,1	0,1	-	-3,2
Transferts entre organismes	2,6	2,2	-0,4	-15,4
Autres produits	2,7	2,2	-0,5	-20,6
SOLDE	-11,6	-8,6	+3,0	

Source : Tableaux d'équilibre détaillés (direction de la sécurité sociale)

b) Branche AT-MP : une réduction du déficit sans retour à l'équilibre

En 2011, la branche des accidents du travail-maladies professionnelles a enregistré un déficit de -221 M€ (contre -726 M€ en 2010), alors qu'un léger excédent (40 M€) était anticipé dans les prévisions associées à la LFSS 2012. L'absence de retour à l'équilibre de cette branche est d'autant plus significative que le fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA)⁷ a dégagé un excédent supérieur à celui attendu (75 M€ contre 40 M€). Au total, l'écart

7. Lui-même financé pour l'essentiel par la branche AT-MP, le FCAATA finance l'attribution par les organismes de cette branche de l'allocation temporaire amiante (ATA), qui correspond à une prestation de préretraite pour les travailleurs salariés victimes de l'amiante.

entre le résultat et la prévision atteint 300 M€, soit 2,5 % des charges nettes.

Désormais, la branche AT-MP est financée quasi-intégralement par la voie de cotisations sociales à la charge des employeurs de salariés, les impôts et taxes affectés revêtant un caractère très subsidiaire (0,3 Md€). Sous l'effet de l'exclusion des cotisations qui lui sont affectées du champ des allègements généraux de cotisations sociales sur les bas salaires (« Fillon ») et de l'augmentation de 0,1 point du taux net moyen de cotisation (porté de 2,28 % à 2,38 %), les produits nets de cotisations sociales ont augmenté de 2,5 Md€ (+30,2 %) par rapport à l'exercice précédent pour atteindre 10,7 Md€.

Le déficit 2011 résulte essentiellement de produits de cotisations inférieurs à ceux anticipés (à hauteur de 270 M€). Les taux de cotisation ont été fixés à un niveau destiné à permettre de dégager un excédent (+0,1 Md€ dans la loi de financement pour 2011). Par la suite, l'objectif de résultat a été abaissé à un léger excédent (40 M€) dans le rapport à la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2011. Cependant, cet objectif n'a pas été atteint, en raison de l'incidence des écrêtements de taux de cotisations, de déformations sectorielles de l'activité au détriment des entreprises dont les taux de cotisation sont les plus élevés et de l'augmentation des réductions de produits de cotisations liées aux dénouements en faveur des employeurs de litiges portant sur l'application de la législation AT-MP⁸ (selon les éléments d'information dont dispose la CNAMTS, les réductions de produits de cotisations liées à ces dénouements ont augmenté de 45 M€, alors que les taux de cotisation avaient été fixés en prenant pour hypothèse une stabilité de celles-ci).

8. A titre principal, les contestations portent, pour des motifs de fond ou de procédure, sur la reconnaissance de l'accident du travail ou de la maladie professionnelle et le taux de l'incapacité permanente.

Formation du résultat 2011 de la branche AT-MP

En Md€

	2010	2011	Variation en valeur	Variation en %
CHARGES NETTES	11,2	11,6	+0,3	+2,9
Prestations	7,9	8,1	+0,2	+2,8
- prestations légales	7,7	7,9	+0,2	+2,8
- autres prestations	0,2	0,2	-	+4,2
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	Ns	Ns	-	-
Transferts	2,5	2,5	-	+2,4
Charges de gestion courante	0,8	0,8	-	+4,9
Autres charges	Ns	Ns	-	-
PRODUITS NETS	10,5	11,3	+0,8	+7,9
Cotisations sociales (actifs salariés)	8,2	10,7	+2,5	+30,2
- cotisations	8,4	10,9	+2,5	+30,4
- provisions et admissions en non-valeur	-0,2	-0,2	-	+38,9
ITAF	1,9	0,3	-1,6	-84,5
Autres produits	0,3	0,3	-22,0	-6,7
SOLDE	-0,7	-0,2	+0,5	

Source : Tableaux d'équilibre détaillés (direction de la sécurité sociale)

c) Branche famille : la stabilité du déficit par rapport à 2010

En 2011, la branche famille a dégagé un déficit de 2,6 Md€, soit un niveau équivalent à celui prévu par la loi de financement pour 2012 et voisin de celui de l'exercice 2010 (2,7 Md€).

A titre principal, l'augmentation des charges nettes (+2,0 Md€, soit +3,7 %) reflète celle des transferts et contributions à d'autres branches et organismes nationaux de sécurité sociale et à l'Etat (+1,1 Md€, soit +9,2 %). A compter de 2011, la branche famille compense en effet intégralement auprès du FSV la prise en charge par ce dernier des majorations pour enfants en faveur des régimes de base d'assurance vieillesse (au lieu de 85 % en 2010), ce qui a engendré une charge supplémentaire de 0,8 Md€.

Les charges nettes de prestations légales ont augmenté de +0,5 Md€ (+1,5 %). Malgré la revalorisation de la base mensuelle des allocations familiales⁹ (BMAF) (+1,5 % contre une revalorisation nulle en 2010), les charges de prestations familiales hors petite enfance ont crû dans une mesure limitée (+0,9 %), compte tenu de la stabilité des effectifs de bénéficiaires de certaines prestations (allocations familiales), d'effets

9. Il s'agit de la base de calcul du montant des prestations familiales, qui sont exprimées en pourcentage de cette dernière.

plafond négatifs ¹⁰ pour d'autres (allocation de rentrée scolaire et complément familial) et de la poursuite de la montée en charge des économies liées à l'unification des majorations d'âge intervenue en 2007 (allocations familiales). Malgré la revalorisation de la BMAF et la poursuite de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, les prestations liées à la petite enfance (prestation d'accueil du jeune enfant) ont progressé à un rythme identique à celui de 2010 (+2,7 %), compte tenu d'effets plafond négatifs.

Bien qu'inférieures à la prévision, les prestations d'action sociale relatives notamment à l'accueil de la petite enfance et de la jeunesse ont quant à elles sensiblement augmenté (+0,2 Md€, soit +6,7 %), en raison de la progression du taux d'activité des équipements et de la mise en service de nouvelles structures dans le cadre du « plan crèche ».

Les produits nets ont augmenté de 2 Md€ (+4,1 %) du fait de l'évolution des cotisations sociales et de la CSG sur les revenus d'activité (à quote-part constante attribuée à la branche famille), dont les facteurs explicatifs ont été précédemment évoqués (voir 2 - supra). Au-delà, la branche famille a bénéficié de l'attribution de trois nouvelles taxes (incidence de +3,3 Md€ sur les produits) en compensation du transfert de 0,28 point de CSG de la branche famille à la CADES (incidence de -2,8 Md€ sur les produits) d'où un impact net de +0,5 Md€ : le prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments « euros » des contrats d'assurance vie « multi-supports » (1,6 Md€), l'application de la taxe sur les conventions d'assurance, à un taux dérogatoire de 3,5 %, aux contrats santé dits « solidaires et responsables » (0,9 Md€) et l'« exit tax » sur les réserves de capitalisation des assureurs (0,8 Md€).

Cependant, une partie de ces ressources n'a pas un caractère pérenne : la part du prélèvement au fil de l'eau des prélèvements sociaux sur les compartiments « euros » des contrats d'assurance vie « multi-supports » affectée à la branche famille va diminuer continûment jusqu'à disparaître en 2020 (voir II – B – 2 - infra) et la taxe sur les réserves de capitalisation des assureurs a un caractère non récurrent limité aux exercices 2011 et 2012.

10. Parce qu'il est moins rapide que l'évolution des salaires, le relèvement des plafonds de ressources conduit mécaniquement à exclure certains bénéficiaires.

Formation du résultat 2011 de la branche famille

En Md€

	2010	2011	Variation en valeur	Variation en %
CHARGES NETTES	52,9	54,8	+2,0	+3,7%
Prestations	38,0	38,8	+0,8	+2,0%
- prestations légales	34,5	35,0	+0,5	+1,5%
- prestations extra-légales	3,5	3,8	+0,2	+6,7%
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	Ns	Ns	Ns	Ns
Transferts	12,2	13,3	+1,1	+9,2%
Charges financières	Ns	Ns	Ns	Ns
Charges de gestion courante	2,6	2,6	-	+0,7%
Autres charges	0,1	0,2	+0,1	+64,8%
PRODUITS NETS	50,2	52,2	+2,0	+4,1%
Cotisations sociales	32,6	33,8	+1,2	+3,7%
- actifs (salariés et travailleurs indépendants)	33,3	34,1	+0,8	+2,4%
- autres cotisations sociales	-	-	-	-
- provisions et admissions en non-valeur	-0,8	-0,4	+0,4	Ns
Cotisations prises en charge par l'Etat	0,7	0,5	-0,1	-19,4%
Cotisations prises en charge par la sécurité sociale	0,3	0,3	-	-7,6%
Contributions, impôts et taxes	16,0	17,1	+1,1	+6,9%
- CSG	12,0	10,9	-1,1	-9,3%
- provisions et admissions en non-valeur	-0,1	Ns	Ns	Ns
- ITAF	3,9	6,1	+2,2	+56,7%
Autres produits	0,6	0,5	-0,1	+14,7%
SOLDE	-2,7	-2,6	+0,1	

Source : Tableaux d'équilibre détaillés (direction de la sécurité sociale)

d) Branche vieillesse : une contraction du déficit permise par l'augmentation des produits et des charges moins élevées que prévu

En 2011, la branche vieillesse a enregistré un déficit de -6 Md€, en sensible réduction par rapport à 2010 (-8,9 Md€). Le résultat est moins dégradé que celui prévu par la loi de financement pour 2011 (-6,8 Md€) et conforme à la prévision associée à la loi de financement pour 2012 (-6 Md€).

La réduction du déficit traduit une augmentation des produits nets (+7 Md€, soit +7,5 %) supérieure à celle des charges nettes (+4,1 Md€, soit +4,0 %), en raison de l'évolution des produits nets de cotisations sociales et d'impôts et taxes affectés (voir 2 - supra). A titre principal, l'augmentation des produits relatifs à des transferts entre organismes (+4,1 Md€) reflète l'instauration d'une prise en charge par le FSV du minimum contributif (pour un montant forfaitaire de 3 Md€) et l'effet en année pleine de la mise en place au 1^{er} juillet 2010 d'une prise en charge par le FSV des cotisations d'assurance vieillesse des salariés au titre des

périodes de maladie, maternité, paternité, invalidité et accidents du travail et maladies professionnelles (+0,7 Md€).

Quoique inférieures aux prévisions (à hauteur de 160 Md€), les charges de prestations légales ont augmenté plus fortement qu'en 2010 (+4,7 % contre +4,2 %), sous l'effet d'une revalorisation des pensions plus forte (+2,1 % au 1^{er} avril 2011, contre +0,9 % au 1^{er} avril 2010). Ainsi, l'augmentation des charges de droits propres (+4,8 % contre +4,3 % en 2010) a été tirée par l'incidence de la revalorisation des pensions (+1,8 %, contre +0,9 % en 2010). Les autres facteurs d'évolution ont enregistré une décélération par rapport à 2010¹¹.

Formation du résultat 2011 de la branche vieillesse

En Md€

	2010	2011	Variation en valeur	Variation en %
CHARGES NETTES	102,3	106,5	+4,1	+4,0
Prestations	93,8	98,2	+4,4	+4,7
- prestations légales	93,5	97,8	+4,3	+4,6
- prestations extra-légales	0,3	0,3	-	+23,7
- provisions et pertes sur créances irrécouvrables	Ns	Ns	-	-
Transferts	7,0	6,9	-0,1	Ns
Charges financières	0,2	0,1	-0,1	-40,9
Charges de gestion courante	1,4	1,4	-	+0,6
PRODUITS NETS	93,4	100,5	+7,0	+7,5
Cotisations sociales	61,3	63,7	+2,4	+3,9
- salariés	61,1	63,5	+2,4	+4,0
- autres cotisations sociales	0,6	0,6	-	+0,8
- provisions et admissions en non-valeur	-0,6	-0,7	-0,1	+9,8
Cotisations prises en charge par l'Etat	1,2	0,9	-0,3	-20,0
Contributions, impôts et taxes	9,8	10,4	+0,7	+6,8
Contributions publiques	-	-	-	-
Transferts entre organismes	21,0	25,1	+4,1	+19,7
Autres produits	0,2	0,3	+0,1	+57,0
SOLDE	-8,9	-6,0	+2,9	

Source : Tableaux d'équilibre détaillés (direction de la sécurité sociale)

e) Fonds de solidarité vieillesse : un résultat encore lourdement déficitaire

En 2011, le fonds de solidarité vieillesse (FSV)¹² a enregistré un déficit de -3,5 Md€, contre -4,1 Md€ en 2010.

11. L'augmentation des effectifs de pensionnés a une incidence de +2,4 % (+2,8 % en 2010), celle de la pension moyenne de +0,6 % (+0,7 % en 2010).

12. Le FSV finance des prises en charge de cotisations et de prestations en faveur des branches vieillesse des régimes de sécurité sociale (autres que les régimes spéciaux), au premier rang desquelles figure la branche vieillesse du régime général.

Le FSV a bénéficié de l'affectation d'impôts et de taxes nouvelles (notamment la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S) additionnelle et des fractions de la taxe sur les salaires et du forfait social) et d'une augmentation de la part de la C3S qui lui est affectée¹³, soit +3,9 Md€ au total et de l'augmentation des transferts des régimes de sécurité sociale, sous l'effet principalement du passage à une compensation intégrale par la branche famille du financement des majorations pour enfants, soit +0,8 Md€.

Ces ressources nouvelles ont compensé et au-delà la mise à la charge du FSV d'une contribution forfaitaire destinée à financer une partie du minimum contributif servi par les régimes d'assurance vieillesse (+3,5 Md€, dont +3 Md€ pour la branche vieillesse du régime général) et l'effet en année pleine de l'instauration au 1^{er} juillet 2010 d'une prise en charge par le FSV des cotisations d'assurance vieillesse des salariés au titre des périodes de maladie, maternité, paternité, invalidité et accidents du travail et maladies professionnelles (+0,7 Md€).

Bien qu'il ait diminué en 2011, le déficit du FSV a encore représenté 19,7 % de ses charges nettes (23,3 % en 2010). Comme la Cour l'a fréquemment souligné, ce déficit a un caractère structurel, imputable à l'insuffisance des ressources affectées au fonds au regard des charges dont il assure le financement. Pour 2012, malgré l'affectation de ressources supplémentaires, il est appelé à augmenter à nouveau (à 4,1 Md€) sous l'effet de l'augmentation des prises en charge de cotisations au titre du chômage, qui étaient stables en 2011 par rapport à l'exercice précédent (9,5 Md€), d'une réduction du produit de la C3S et du caractère non reconductible des produits liés au passage de la comptabilisation de la C3S et de la C3S additionnelle en droits constatés (enregistrement des restes à recouvrer en produits).

13. Les autres attributaires sont le régime social des indépendants (pour lequel la C3S constitue une ressource d'équilibre des branches maladie et vieillesse) et, à compter de 2011, le régime agricole à la suite de la suppression de la compensation démographique généralisée maladie. En 2011, la réduction des déficits des branches maladie et vieillesse du RSI avant affectation de C3S a permis à la fois de financer le régime agricole et d'augmenter le montant net de C3S affecté au FSV (à hauteur de 0,32 Md€).

B – Les résultats des autres régimes

1 – Les régimes dont les résultats sont par construction équilibrés

Les régimes qui ne sont pas dotés d'une personnalité juridique distincte des employeurs, notamment le régime des pensions des agents de l'Etat, sont équilibrés par les employeurs eux-mêmes. En 2011, les cotisations dites fictives des employeurs (c'est-à-dire la part des charges de prestations financées par ces derniers) ont représenté 34 Md€.

Les résultats d'autres régimes sont équilibrés par l'apport de ressources externes¹⁴ :

- intégration financière au régime général, c'est-à-dire prise en charge du déficit par ce dernier. Un dispositif de cette nature bénéficie aux branches maladie et retraite du régime des salariés agricoles, à la branche maladie du régime des exploitants agricoles (depuis 2009), aux branches maladie et retraite de la caisse qui gère les prestations des ministres des cultes, à la caisse qui gère les prestations maladie des militaires et aux branches maladie et AT-MP du régime des marins. En 2011, ce mécanisme a fait supporter 1 Md€ de charges à la branche maladie (1,25 Md€ en 2010) et 0,2 Md€ de charges (0,5 Md€ en 2010) à la branche vieillesse du régime général ;
- versement par l'Etat de subventions d'équilibre à certains régimes spéciaux de retraite, principalement ceux de la SNCF, de la RATP, des marins et des mines (5,9 Md€ en 2011 contre 5,5 Md€ en 2010)¹⁵ ;
- affectation d'une imposition à la couverture des déficits : la contribution sociale de solidarité à la charge des sociétés (C3S)¹⁶ est affectée à due proportion à la couverture des déficits de la protection maladie et vieillesse de base du RSI (montant définitif de 2,4 Md€ pour 2011¹⁷, après 3,7 Md€ pour 2010).

14. Impactés au préalable par les dispositifs de compensation démographique généralisée (ensemble des régimes vieillesse) et spécifique (entre les seuls régimes spéciaux de vieillesse) et de compensation bilatérale (en maladie uniquement). Sur ces dispositifs, voir RALFSS 2010, « Les compensations inter-régimes », p. 61.

15. Voir chapitre VI - Les réformes des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP.

16. Voir chapitre VII - Le régime social des indépendants et l'interlocuteur social unique.

17. Le solde de la C3S est affecté au régime d'assurance maladie des exploitants agricoles (1,3 Md€) et au FSV (0,5 Md€).

2 – Les autres régimes

La situation de trois régimes ne bénéficiant pas de mécanismes d'équilibrage de leurs résultats¹⁸ appelle des commentaires particuliers.

a) Le régime de retraite des agents des collectivités locales

En 2010, la dégradation tendancielle du résultat de la caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) s'est muée pour la première fois en un fort déficit (-0,5 Md€, soit 2,9 % des charges), à la suite de la mise en place d'un dispositif de neutralisation de l'intégration dans la fonction publique territoriale de personnels de l'Etat en application de la loi de décentralisation de 2004¹⁹. En 2011, la CNRACL a enregistré un déficit légèrement inférieur (-0,4 Md€, soit 2,1 % des charges). Cependant, ce dernier incorpore l'incidence favorable de régularisations au titre du dispositif précité (+0,2 Md€). En dehors de ces éléments à caractère non récurrent, le déficit de la CNRACL s'est en réalité aggravé par rapport à 2010.

La CNRACL devrait enregistrer en 2012 un déficit de près de 750 M€, soit le double de celui constaté en 2011, alors même que les charges de compensation démographique vont diminuer (à hauteur de 270 M€) en raison de la suppression de la compensation démographique spécifique aux régimes spéciaux d'assurance vieillesse. Fin 2013, les réserves financières pourraient être épuisées. Dès lors, la question d'une augmentation du taux de cotisation des employeurs (collectivités locales et établissements hospitaliers), qui est significativement inférieur à celui de la fonction publique de l'Etat, apparaît posée.

b) La branche vieillesse du régime des exploitants agricoles

Depuis la suppression du fonds de financement de la protection sociale agricole (FFIPSA) au 1^{er} janvier 2009, la branche vieillesse du régime des exploitants agricoles gérée par la mutualité sociale agricole doit assurer son propre équilibre financier. Cependant, elle n'a pas été dotée des ressources permettant de prévenir l'apparition d'un déficit structurel. En 2011, elle a de ce fait dégagé à nouveau un lourd déficit (-1,2 Md€, soit 13,1 % des charges, après -1,3 Md€ en 2010).

18. Au-delà des mécanismes de compensation démographique, qui jouent selon le cas en leur faveur ou en leur défaveur, décrits à la note 14 supra.

19. Dans le cadre de ce dispositif, la CNRACL reverse à l'Etat les cotisations perçues pour ces personnels, tandis que l'Etat lui rembourse les prestations versées et les charges de compensation supplémentaires liées à leur intégration. Selon les prévisions disponibles, la CNRACL supportera une charge nette jusqu'en 2021 compris. A compter de 2022, cette charge s'inversera au détriment de l'Etat.

Au-delà de l'affectation de recettes nouvelles (augmentation des droits sur les bières et les boissons non alcoolisées, dont le produit attendu pour 2012 s'élève à 400 M€), la loi de financement pour 2012 a prévu le transfert à la CADES des déficits des exercices 2009 et 2010, soit 2,5 Md€, le mouvement correspondant étant intervenu le 31 décembre 2011.

Ce premier transfert à la CADES depuis 1996 du déficit d'un régime autre que le régime général tend à faire de l'endettement social un substitut à l'affectation au régime vieillesse des exploitants agricoles de ressources du budget de l'Etat qui, au titre de la solidarité nationale, ont traditionnellement permis d'assurer l'équilibre d'un régime dont l'effort contributif des assurés demeure inférieur à celui du régime général.

c) Le régime des mines

En 2011, le régime des mines a dégagé à nouveau un important déficit (-155 M€, soit 4 % des charges, contre -117 M€ en 2010), ce qui a entraîné une nouvelle dégradation des capitaux propres et de l'endettement financier (530 M€ en net au 31 décembre 2011). A ce jour, les modalités du retour à l'équilibre du régime des mines, dont les déficits ont également un caractère structurel, ne sont pas définies.

C – Le financement des déficits sociaux

1 – Les transferts de déficits 2009 à 2011 à la CADES

La loi de financement pour 2011 a prévu la reprise par la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)²⁰, d'ici au 31 décembre 2011, dans la limite de 68 Md€, des déficits 2009 et 2010 des branches maladie, vieillesse et famille et du FSV et des déficits prévisionnels 2011 des branches maladie et famille. Un décret du 5 janvier 2011 a fixé à 65,3 Md€ au total le montant des versements de la CADES au cours de l'année 2011²¹.

20. La CADES a pour mission d'éteindre les dettes des régimes de sécurité sociale (du seul régime général à l'origine) qui lui sont transférées et, dans l'intervalle, d'en assurer le financement par la voie d'emprunts contractés sur les marchés financiers.

21. Par la suite, un décret du 7 mars 2012 a fixé le calendrier et le montant des versements de la CADES à la branche vieillesse et au FSV au titre de leurs déficits de l'exercice 2011. Le montant versé, soit 6,6 Md€, tient compte d'un excès de versement en 2011 (à hauteur de 3,1 Md€, tous bénéficiaires confondus) au regard du montant effectif des déficits 2010. Cet excès de versement traduit une surévaluation des déficits 2010 dans les prévisions associées à la LFSS 2011.

Au 31 décembre 2011, la CADES a repris, depuis sa création, 202,4 Md€ de déficits sociaux. A la même date, elle a supporté 34,4 Md€ de charges financières en cumul et amorti 59,6 Md€ de déficits, soit un montant inférieur au seul transfert de déficits intervenu en 2011. En définitive, 142,8 Md€ de déficits restaient encore à amortir à fin 2011. Compte tenu des reprises de déficit intervenues, l'endettement net de la CADES atteint 142,5 Md€ au 31 décembre 2011, contre 86,3 Md€ un an plus tôt.

Afin de financer les reprises de déficits sans allonger la durée d'amortissement de la dette sociale au-delà du nouveau terme prévu par la loi organique du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale (2025, soit 29 ans à compter de sa création²²), la CADES a reçu des ressources supplémentaires : transfert de 0,28 point de CSG (qui porte à 0,48 point la part de la CSG qui lui est affectée), versement annuel de 2,1 Md€ du fonds de réserve pour les retraites (FRR) jusqu'à 2024 inclus (soit 29,4 Md€ au total) et fraction de 1,3 % des prélèvements sociaux sur les produits du patrimoine et les revenus de placement, auparavant affectée au FRR.

De ce fait, les produits d'exploitation nets de charges de la CADES ont fortement augmenté (15,5 Md€ en 2011, contre 8,1 Md€ en 2010), ce qui a permis de doubler les ressources consacrées à l'amortissement des emprunts contractés au titre des reprises de déficits (11,7 Md€ en 2011, contre 5,1 Md€ en 2010), après couverture des charges financières (3,8 Md€ en 2011, contre 3 Md€ en 2010).

2 – Le financement par l'ACOSS de l'endettement social

Compte tenu des versements effectués par la CADES au cours de l'année 2011, l'endettement social porté par l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)²³ a très fortement chuté comme le montre le tableau ci-après :

22. Auparavant, ce terme était fixé à 2021, soit 25 années. Lorsque la CADES a été créée (1996), la dette sociale devait être éteinte au plus tard en 2009, en 13 années.

23. En dehors de celles relatives à sa qualité de tête de réseau de l'activité de recouvrement du régime général (URSSAF), l'ACOSS a pour mission d'assurer la couverture des besoins de financement infra-annuels des branches de ce régime, en contractant à cette fin des emprunts à court terme.

Endettement financier brut et net de l'ACOSS

En Md€

	31/12/2009	31/12/2010	31/12/2011	Variation 2011/2010
Dettes financières (brutes)	24,3	50,3	5,8	-44,5
Disponibilités	0,2	0,7	1,2	+0,5
Endettement financier net	24,1	49,6	4,6	-45

Source : Comptes annuels de l'ACOSS

Les comptes courants à l'ACOSS des branches maladie et famille font apparaître des soldes positifs au 31 décembre 2011 du fait du surfinancement de la reprise des déficits 2010 et du calcul du montant des transferts à la CADES en fonction des déficits comptables et non des besoins de trésorerie.

Soldes des comptes courants des branches du régime général à l'ACOSS²⁴

En Md€

	31/12/2010	31/12/2011	Variation 2011/2010
Maladie	-24,0	1,0	+25,0
AT-MP	-2,2	-2,2	-
Famille	-2,6	2,6	+5,2
Vieillesse	-21,7	-7,9	+13,8
Total	-50,5	-6,5	+44,0

Source : Comptes annuels de l'ACOSS

La branche AT-MP, qui doit assurer seule son équilibre financier, ne bénéficie pas de reprise de déficits par la CADES et affiche un solde négatif particulièrement important au regard de sa taille financière. S'agissant de la branche vieillesse, une part importante du solde négatif est liée à des créances sur le FSV (4,9 Md€ au 31 décembre 2011, après 8,2 Md€ au 31 décembre 2010), dont l'insuffisance structurelle des ressources est à l'origine de retards de versement à la CNAVTS qui ne donnent pas lieu à paiement d'intérêts.

24. L'écart entre le montant agrégé des soldes des comptes courants des caisses nationales à l'ACOSS et le montant net de l'endettement financier de l'ACOSS (soit 1,9 Md€ au 31 décembre 2011 et 0,9 Md€ au 31 décembre 2010) traduit l'existence d'un concours financier non rémunéré des attributaires autres que les branches du régime général. Ce concours provient des délais frictionnels de versement à leurs attributaires des prélèvements sociaux encaissés par les organismes du recouvrement.

Plus généralement au demeurant, les reprises des déficits des années antérieures par la CADES intervenues en 2011 n'ont eu pour effet que d'apurer temporairement la situation. Les prévisions pour 2012 comme les perspectives de moyen terme font apparaître la permanence de déficits considérables, dont le transfert à la CADES n'a été que très partiellement organisé et financé.

II - Les prévisions pour 2012 et les perspectives à moyen terme

A – Les prévisions pour 2012

A ce stade de l'année, ce n'est essentiellement que pour le régime général et le FSV qu'il est possible d'avoir une prévision de dépenses suffisamment précise. C'est donc à ces deux entités, qui représentent néanmoins 74 % des dépenses des régimes de base, que les développements ci-après sont consacrés.

1 – Le régime général : un déficit qui reste élevé avec une réduction moindre que prévu

a) Les prévisions de la LFSS pour 2012

La LFSS pour 2012, en se fondant sur les hypothèses macro-économiques de novembre 2011 (croissance de 1,0 % du PIB en volume et de 3,0 % de la masse salariale en valeur²⁵), prévoyait de ramener le déficit du régime général à 13,8 Md€, alors que celui-ci pour l'année 2011 était alors estimé à 18,0 Md€.

La réduction prévue du déficit reposait d'abord sur l'affectation de nouvelles ressources au régime général, obtenue principalement par la réduction de niches sociales (relèvement de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance pour les contrats solidaires et responsables, réintégration des heures supplémentaires dans le calcul des allègements généraux, réduction de l'abattement pour la CSG au titre des frais professionnels, imposition aux prélèvements sociaux des plus-values immobilières, hausse de deux points du forfait social...) et plus accessoirement par la création de nouveaux prélèvements ou de nouvelles mesures de recettes (instauration d'une taxe sur les boissons sucrées,

25. En septembre 2011, pour l'élaboration du PLFSS pour 2012, la progression de la masse salariale retenue était alors de 3,7 % et l'augmentation du PIB de 1,75 %.

relèvement du prélèvement sur les revenus du capital, hausse des prix du tabac). Au total, le rendement prévu des mesures sur les recettes était de 5,1 Md€.

En matière de dépenses, l'effet attendu des mesures d'économie était moindre, puisqu'estimé à 3,1 Md€. Ces mesures portaient d'abord sur l'ONDAM. Fixé avec un taux de progression de 2,5 % (au lieu de 2,9 % retenu pour 2010), le niveau retenu correspondait à une prévision d'économie de 2,2 Md€ par rapport à l'évolution tendancielle des dépenses d'assurance maladie. Pour la branche famille, la revalorisation des prestations familiales et des aides au logement limitée à 1 % (au lieu du taux de l'inflation prévu pour 2012 hors tabac, soit 1,7 %) et son report au 1^{er} avril permettaient une économie de 0,7 Md€. Enfin, parmi les autres mesures, l'accélération du calendrier de mise en œuvre de la réforme des retraites adoptée en 2010, en retardant, pour l'année 2012, d'un mois l'âge minimal de départ des personnes qui avaient la capacité de prendre leur retraite à compter du 1^{er} septembre 2012, n'avait qu'un effet limité en 2012 (59 M€), des économies significatives n'étant attendues que pour les années suivantes (0,25 Md€ en 2013 puis 0,6 Md€ en 2014).

b) Les prévisions à l'été 2012

A l'été 2012, les prévisions de dépenses et de recettes pour l'année 2012 ont été revues du fait du ralentissement économique sensible depuis la fin de l'année 2011, des différentes mesures prises en matière de prestations sociales ou de mesures salariales (revalorisation du SMIC), des mesures de recettes notamment celles prises dans le cadre de la seconde LFR pour 2012 du 16 août 2012 et enfin d'évolutions diverses, notamment la connaissance des dépenses définitives de l'année 2011 à partir desquelles avaient été établies les prévisions 2012 en fin d'année 2011.

Les prévisions qui suivent sont bâties sur celles réalisées par la commission des comptes de la sécurité sociale et rendues publiques le 5 juillet 2012, complétées par les différentes mesures prises depuis cette date. Elles correspondent à la situation telle que connue au 1^{er} septembre 2012.

La révision des prévisions macro-économiques pour 2012

L'actualisation des hypothèses macro-économiques pour l'année 2012 par rapport à celle retenues par la LFSS (croissance de 0,3 % du PIB en volume au lieu de 1,0 % et de 2,5 % de la masse salariale²⁶ au lieu de 3,0 %) a conduit à revoir à la baisse les ressources du régime général, pour un montant de 1,0 Md€.

Sensibilité du solde du régime général aux hypothèses de masse salariale					
Le rapport de juillet 2012 de la commission des comptes de la sécurité sociale donne une estimation de la sensibilité des résultats du régime général aux variations de la masse salariale du privé :					
	<i>En M€</i>				
	CNAM maladie	AT-MP	CNAF	CNAV	Total régime général
Impact d'un point supplémentaire de taux de croissance de la masse salariale du privé	+890	+100	+300	+650	+1 940
<i>Source : Commission des comptes de la sécurité sociale</i>					

Les différentes mesures sociales de l'été 2012

Les différentes mesures prises ou annoncées en matière salariale ou de prestations sociales auront des conséquences en termes de dépenses ou de moindres recettes pour le régime général.

En premier lieu, la revalorisation du SMIC de 2,0 % au 1^{er} juillet 2012, si elle a un effet positif sur la masse salariale, permettant ainsi le maintien de l'hypothèse de 2,5 % retenue dans le programme de stabilité et de croissance pour la progression de la masse salariale, a pour conséquence directe une augmentation des allègements généraux de cotisations sociales qui, depuis 2008, ne donnent plus lieu à compensation par l'Etat à l'euro l'euro. En effet, l'augmentation du SMIC accroît l'effectif de salariés éligibles aux allègements (ceux ayant des salaires inférieurs ou égaux à 1,6 SMIC). De plus, pour un niveau de salaire donné, le montant de l'allègement augmente avec la valeur du SMIC. En tenant compte de son effet sur la masse salariale, entraînant une hausse de 0,3 Md€ des cotisations avant allègement et de son effet sur les

26. L'augmentation du niveau du SMIC au 1^{er} juillet 2012 a permis de conserver la prévision de croissance de la masse salariale retenue en avril 2012 par le programme de stabilité et de croissance. Sans cette augmentation, la prévision de croissance de la masse salariale à retenir aurait été, d'après la DSS, de 2,35 %.

allègements, entraînant une diminution de 0,7 Md€ des cotisations effectives, la revalorisation du SMIC réduit finalement les ressources du régime général de 0,4 Md€.

L'augmentation de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire pour 2012 représentera une dépense supplémentaire pour la branche famille de 0,4 Md€ pour l'année 2012.

Enfin, l'ouverture du droit à la retraite anticipée à soixante ans pour les assurés justifiant de la durée d'assurance cotisée suffisante et ayant commencé à travailler avant vingt ans²⁷ représentera pour la branche vieillesse du régime général une dépense supplémentaire de 0,2 Md€ pour l'année 2012.

Au total, ces mesures représenteront un coût net pour le régime général de 1,0 Md€.

Les mesures de recettes de l'été 2012

Depuis l'adoption de la LFSS pour 2012, plusieurs mesures de recettes ont été prises notamment dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2012²⁸. Il s'agit :

- de l'augmentation de deux points du prélèvement social sur les revenus du capital et les produits de placement²⁹ (passage de 3,4 % à 5,4 %), qui ne produira un effet en 2012 que pour les produits de placement. Cette nouvelle ressource, estimée à 0,8 Md€, est destinée au régime général ;
- de la hausse du forfait social³⁰, qui s'applique aux rémunérations qui ne sont pas soumises aux cotisations sociales (intéressement, participation, financement des prestations de retraite supplémentaire...), qui passe de 8 à 20 %³¹. Cette augmentation aurait en 2012 un rendement de 0,55 Md€, bénéficiant à part égal au régime général et au FSV ;

27. Décret n° 2012-847 du 2 juillet 2012.

28. Il n'est pas tenu compte des dispositions de la première loi de finances rectificatives pour 2012 relatives à la « TVA sociale » annulées par la seconde loi de finances rectificative.

29. Cette disposition était prévue par la première loi de finances rectificative et n'a pas été annulée par la seconde.

30. Art.33 de la seconde loi de finance rectificative pour 2012.

31. Sauf pour les contributions des employeurs destinées au financement des prestations de prévoyance.

- de l'augmentation du taux des cotisations d'assurance vieillesse de 0,2 point³², partagée entre la part patronale et la part salariale, prévue pour financer l'ouverture du droit à la retraite anticipée à soixante ans (cf. ci-dessus). Cette augmentation procurerait 0,2 Md€ de ressources nouvelles au régime général en 2012 ;
- du prélèvement social sur les « stock-options » et les attributions gratuites d'actions, dont le taux passe de 14 % à 30 % pour la contribution patronale et de 8 à 10 % pour la contribution salariale³³. Le rendement de cette mesure pour 2012, augmentant les ressources de l'assurance maladie, serait de 0,08 Md€ ;
- de l'abaissement de 1,09 M€ à 0,39 M€ du plafond au-delà duquel les indemnités de rupture sont assujetties, dès le premier euro, à la CSG, la CRDS et aux cotisations sociales³⁴. Cette mesure ne procurera en 2012 qu'un faible supplément de recettes au régime général et au FSV (inférieur à 10 M€) ;
- enfin de l'extension aux non-résidents des prélèvements sociaux sur des revenus immobiliers de source française³⁵ (revenus fonciers et plus-values immobilières), dont le rendement attendu est de 0,05 Md€, bénéficiera à l'assurance maladie.

Ainsi, ces nouvelles dispositions devraient procurer 1,39 Md€ de ressources supplémentaires au régime général et 0,28 Md€ au FSV. Pour le régime général, elles sont obtenues, pour 0,40 Md€, par des réductions ou suppressions de niches sociales et, pour 0,99 Md€, par de nouveaux prélèvements ou augmentation de taux de prélèvements existants. Pour le FSV, elles résultent d'une réduction de niches sociales.

Les autres facteurs d'évolution

Les autres facteurs d'évolution, dont les principaux sont présentés ci-après, ne résultent directement ni de décisions prises en matière sociale ni de l'actualisation des hypothèses macro-économiques.

Ainsi la clôture du dernier exercice comptable a permis de constater une réduction du déficit du régime général en 2011 de 620 M€ par rapport aux prévisions utilisées pour déterminer la base pour la LFSS pour 2012. Si, pour certains postes, la sous-évaluation ou la surévaluation n'a d'effets que sur l'année 2011, pour d'autres, elle conduit à revoir les prévisions de l'année 2012. Il s'agit notamment de l'augmentation moins

32 . Décret du 2 juillet 2012 relatif à l'âge d'ouverture du droit à pension de vieillesse.

33 . Art.31 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012.

34 . Art.30 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012

35 . Art.29 de la seconde loi de finances rectificative pour 2012

importante que prévu des dépenses de prestations de retraite, qui a un effet favorable sur le solde du régime général et de la moindre progression de la masse salariale du secteur privé, qui contribue à l'augmentation du déficit.

S'agissant de la prévision des dépenses dans le champ de l'ONDAM, les informations disponibles à l'été 2012 laissent présager du respect de l'objectif fixé.

Le respect de l'ONDAM résulte en effet de trois facteurs : la qualité de la prévision de dépenses de l'exercice précédent ayant servi de base pour la détermination de l'objectif pour 2012, le rythme d'évolution des dépenses et enfin la mise en œuvre effective des mesures d'économie.

Le montant des dépenses de l'exercice 2011 dans le périmètre de l'ONDAM s'est finalement révélé inférieur de 500 M€ à l'évaluation qui en avait été faite à l'automne 2011 lors de la fixation de l'objectif pour 2012 facilitant ainsi le respect de l'ONDAM pour 2012. Le rythme d'évolution des dépenses de soins de ville³⁶ est resté modéré sur les quatre premiers mois de l'année. Pour les dépenses hospitalières, si l'on a constaté une forte augmentation des séjours, des actes et des consultations externes dans les établissements publics, la mise en réserve de 415 M€ doit permettre de couvrir, tout au moins partiellement, le risque de dépassement. Enfin, s'agissant des mesures d'économie dont l'effet est mesurable avant la fin de l'exercice (1,9 Md€ sur un total de 2,6 Md€, c'est-à-dire en excluant les mesures de maîtrise médicalisée et de lutte contre la fraude), le montant attendu est peu éloigné du montant initialement prévu (risque à hauteur de 100 M€ environ).

Concernant la branche vieillesse, la revalorisation plus importante que prévue des pensions de retraite au 1^{er} avril 2012 pour compenser l'écart entre l'inflation constatée pour 2011 et celle qui avait été retenue (2,1 % en moyenne annuelle alors que les prévisions étaient bâties sur une hypothèse de 2,0 %) a eu pour conséquence d'accroître les dépenses de 0,1 Md€.

Enfin l'actualisation, à la hausse, en janvier 2012 des prévisions de chômage par l'Unédic a eu pour effet d'augmenter les versements de cotisations vieillesse par le FSV à la CNAVTS de 0,35 Md€ (cf. ci-après).

36. Néanmoins, il sera nécessaire de comptabiliser, dès 2012, la somme de 0,3 Md€ que l'assurance maladie aura à verser en 2013 aux médecins au titre de la rémunération à la performance instaurée par la nouvelle convention médicale entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012

Ces différents facteurs, dont l'effet sur le solde est, pour certains, positif et, pour d'autres, négatif, aggraverait au total le déficit du régime général de 0,3 Md€.

c) Au final, une prévision de déficit de 14,7 Md€ pour le régime général

Au final, le déficit du régime général devrait être, toutes choses égales d'ailleurs, de 14,7 Md€, soit un niveau supérieur de 0,9 Md€ à celui prévu par la LFSS pour 2012 (13,8 Md€).

Passage du solde prévu en LFSS 2012 au solde prévisionnel actuel

En Md€

Solde prévu en LFSS 2012	-13,8
Révision des hypothèses économiques	-1,0
Mesures sociales de l'été 2012	-1,0
Mesures de recettes adoptées à l'été 2012	+1,4
Autres facteurs d'évolution	-0,3
Nouveau solde prévisionnel	-14,7

**Comptes 2011 des branches du régime général et prévisions
au 1^{er} septembre 2012 pour 2012**

En Md€

	Maladie		AT/MP		Vieillesse		Famille		Régime général	
	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012	2011	2012
Recettes	148,0	154,2	11,5	11,7	100,5	105,0	52,2	53,8	302,9	315,6
Dépenses	156,6	161,2	11,6	11,8	106,5	110,2	54,8	56,5	320,3	330,3
Solde	-8,6	-6,7	-0,2	-0,1	-6,0	-5,2	-2,6	-2,7	-17,4	-14,7

Source : Direction de la sécurité sociale (2011) et Cour des comptes d'après CCSS (2012)

Ainsi, malgré des ressources nouvelles pour un montant total de 6,5 Md€, le déficit ne serait réduit que de 2,7 Md€ par rapport à celui de 2011.

2 – Le fonds de solidarité vieillesse (FSV)

La LFSS pour 2012 a prévu un déficit de -4,1 Md€, en augmentation par rapport à 2011, où il avait atteint -3,5 Md€. La dégradation de la situation de l'emploi devrait conduire à augmenter les cotisations d'assurance chômage prises en charges par le FSV. Néanmoins, l'accroissement correspondant des dépenses du FSV (soit 350 M€) devrait être compensé par l'apport supplémentaire de ressources du fait de l'augmentation du forfait social (cf. ci-dessus). Le déficit du fonds serait ainsi maintenu à 4,1 Md€ en 2012.

B – Les perspectives à moyen terme

Les perspectives financières du régime général et du FSV à moyen terme, dans un contexte où l'évolution tendancielle des ressources sera vraisemblablement limitée par une croissance modérée de la masse salariale, ne laissent pas entrevoir de retour rapide à l'équilibre annuel sans des mesures significatives de redressement en dépenses comme en recettes.

Les projections présentées dans cette partie reposent sur une hypothèse de croissance annuelle moyenne de la masse salariale de 2,7 % en 2013³⁷ et de 3,5 % à partir de 2014, soit le taux de croissance moyen constaté sur les 12 dernières années. Elle se situe en retrait par rapport aux hypothèses retenues dans le programme de stabilité et de croissance remis par la France en avril dernier (soit 4 % à partir de 2014). Pour autant, il est probable que la crise actuelle, en affectant la croissance potentielle, ait un effet sur la croissance moyenne de long terme de la masse salariale. Dès lors l'hypothèse d'un taux de croissance de 3,5% pour l'avenir pourrait se révéler optimiste.

L'effet des mesures adoptées au cours de l'été 2012 (décret du 2 juillet 2012 sur les départs en retraite pour les carrières longues et seconde LFR pour 2012) est intégré aux projections. Ces mesures, qui bénéficient essentiellement à la branche vieillesse, améliorent le socle 2013 des recettes pour un effet de près de 6 Md€ sur le solde annuel du régime général et du FSV.

37. Hypothèse retenue en juillet par le Gouvernement dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques.

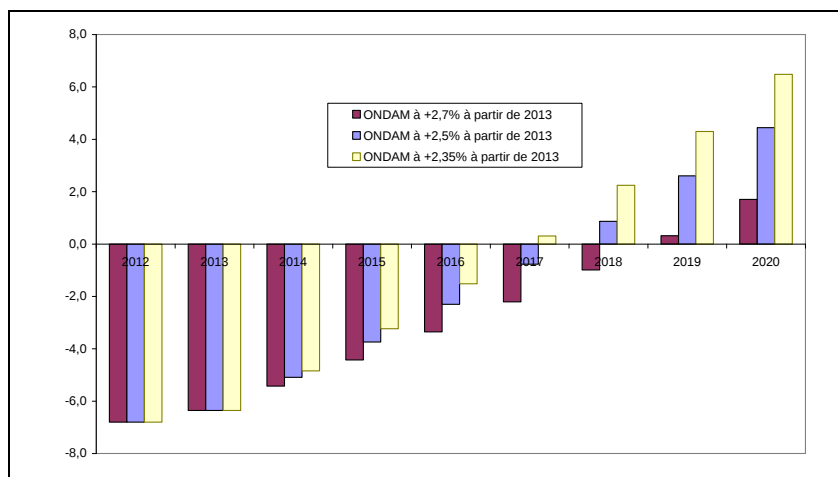
1 – L'importance de la maîtrise de l'ONDAM pour le rééquilibrage de la branche maladie du régime général

Sous ces hypothèses de croissance de la masse salariale pour les années à venir et en tenant compte de l'effet « base » joué dès 2012 par les mesures adoptées en LFR 2011 et en LFSS 2012 (soit 2,3 Md€ d'économie sur les dépenses et près de 4 Md€ de recettes supplémentaires), la capacité de la branche maladie à retrouver un équilibre annuel d'ici 5 ans sans accroître les prélèvements obligatoires dépend de l'effort de maîtrise qui sera réalisé sur la progression de l'ONDAM.

En effet, une progression de l'ONDAM fixée à 2,7 % par an à compter de 2013 conduirait à n'atteindre l'équilibre annuel de la branche maladie qu'en 2019 alors qu'une progression de l'ONDAM limitée à 2,5 % par an à partir de 2014 permettrait d'anticiper à 2018 le retour à l'équilibre. Enfin, pour atteindre ce résultat dès 2017, en cohérence avec la trajectoire de retour à l'équilibre des comptes publics sur laquelle notre pays s'est engagé, il conviendrait de limiter à 2,4% la progression de l'ONDAM entre 2014 et 2017.

Perspectives de soldes annuels de l'assurance maladie entre 2012 et 2020

En Md€



Source : Commission des comptes de la sécurité sociale, pour 2012 et calculs Cour des comptes avec une croissance de la masse salariale de 3,5 % à partir de 2014.

La limitation de la progression de l'ONDAM en 2012 sera réalisée grâce à de nombreuses mesures d'économie, pour un montant total de 2,2 Md€. Sur la base d'une évolution tendancielle de l'ONDAM de

l'ordre de 4 % par an, le retour à l'équilibre de l'assurance maladie rend impérative l'accentuation de l'effort d'économies sur le moyen et long terme. A titre d'exemple, le retour à l'équilibre en 2017 nécessiterait des économies sur cinq ans équivalant en cumul à près de 8 % de l'ONDAM actuel.

2 – La nécessité de sécuriser les ressources de la branche famille

Alors que la montée en charge de la part qui lui incombe dans le financement des majorations de pensions accordées aux parents de trois enfants et plus s'est achevée en 2011, la branche famille doit dorénavant faire face à une réduction programmée de ses ressources.

En effet, dans le cadre des opérations de financement de la reprise des dettes du régime général par la CADES en 2011, la CNAF s'est vu privée de 0,28 point de CSG au profit de la CADES et a reçu, en contrepartie, plusieurs recettes nouvelles, dont le produit de l'assujettissement au fil de l'eau des compartiments euros des contrats d'assurance vie multi-supports aux prélèvements sociaux. Cette recette prend la forme de l'affectation annuelle d'une partie du produit global des prélèvements sociaux sur ces contrats dont les montants ont été fixés par la LFI pour 2011 comme suit :

Montants annuels affectés à la branche famille au titre du produit de l'assujettissement au fil de l'eau des compartiments euros des contrats d'assurance vie multi-supports aux prélèvements sociaux

En M€

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1 626	1 446	1 264	1 084	904	723	541	362	179	0

Source : Article 22 de la LFI pour 2011

Cette disparition programmée équivaut à une réduction de 0,35 % par an des recettes de la branche jusqu'en 2020. Combinée à une évolution modérée de la masse salariale, qui pèse en outre sur l'évolution des charges de la branche³⁸ et sans modification du niveau des prestations servies, elle conduirait à maintenir à moyen terme des déficits annuels supérieurs à 2 Md€ pour la branche famille.

38. Une moindre croissance de la masse salariale augmente, toutes choses égales par ailleurs, le volume des prestations accordées sous conditions de ressources.

3 – Des mesures significatives en faveur de la branche vieillesse et du FSV, mais encore insuffisantes pour assurer leur équilibre après 2018

Les hypothèses économiques retenues en 2010 par le Gouvernement pour calibrer les mesures de la réforme des retraites semblaient, dès l'origine, trop optimistes. La détérioration des perspectives économiques, confirmée depuis, laissait entrevoir dès le printemps 2012 une aggravation du niveau tendanciel des déficits de l'assurance vieillesse et du FSV pour les prochaines années : ceux-ci risquaient de rester supérieurs à 10 Md€ au moins jusqu'en 2018, date à laquelle la réforme visait un retour à l'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite.

Les mesures prévues par la seconde LFR pour 2012, en accroissant de 4,5 Md€ dès 2013 le niveau des ressources de la branche vieillesse et du FSV (dont 1,2Md€ pour le seul FSV) et l'impact net des dispositions du décret du 2 juillet 2012, soit une amélioration du solde annuel de la branche vieillesse de plus de 1 Md€ à l'horizon 2020, permettraient de réduire de plus de 30 Md€ le cumul des déficits de la branche vieillesse et du FSV sur 2012-2018.

En excluant l'hypothèse d'un basculement d'une partie des cotisations Unédic vers les cotisations vieillesse³⁹, les déficits cumulés de la branche vieillesse et du FSV atteindraient 44 Md€ entre 2012 et 2018 et 53 Md€ en y ajoutant le déficit 2011, soit un montant inférieur au plafond de déficit que la CADES est autorisée à reprendre (62 Md€). Les mesures d'ores et déjà prises permettent donc, en tout cas jusqu'en 2018, de limiter les déficits de la branche vieillesse à des niveaux dont la reprise par la CADES est déjà financée.

En revanche, malgré ces mesures et sur la base d'une croissance de la masse salariale de 3,5 % sur le long terme, des déficits significatifs devraient perdurer au-delà de 2018 : proches de 9 Md€ par an pour l'ensemble formé par la branche vieillesse et le FSV. Cette perspective rend indispensables à terme rapproché des mesures complémentaires de redressement.

39. Ce basculement était envisagé tant dans la réforme de 2003 que dans le cadre de la réforme de 2010. Toutefois, il supposerait une décision en ce sens des partenaires sociaux et ne pourrait, en tout état de cause, intervenir que dans le cas d'une amélioration sensible du marché du travail permettant un rétablissement de la situation financière de l'assurance chômage, ce qui semble de moins en moins probable à court ou moyen terme.

C – La nécessité d'un traitement immédiat des déficits constatés et d'un retour rapide à l'équilibre des comptes sociaux

1 – Une reprise des déficits 2012 du régime général à organiser sans délai

La LFSS 2011 a organisé le transfert à la CADES en 2011 des déficits cumulés fin 2010 de l'ensemble des branches du régime général et du FSV ainsi que la reprise du déficit 2011 des branches maladie et famille. Elle a également prévu la reprise annuelle des déficits de la branche vieillesse et du FSV pour les années 2011 et 2018, dans la limite d'un montant total de 62 Md€.

En revanche, rien n'est aujourd'hui prévu en ce qui concerne les déficits 2012 des branches maladie et famille du régime général, alors que ceux-ci devraient atteindre 9,4 Md€. Pour éviter que ce déficit ne pèse durablement sur l'ACOSS, la Cour insiste à nouveau sur la nécessité de transférer chaque année à la CADES la totalité du déficit enregistré l'année précédente par le régime général, y compris les déficits des branches maladie et famille et le FSV.

Pour ne pas reporter encore davantage le coût de ces déficits sur les générations futures, la Cour rappelle la nécessité d'affecter concomitamment à la CADES les ressources supplémentaires pour financer cette dette accrue, sans accroître la durée d'amortissement, estimée aujourd'hui à 2024-2025. Cet apport de ressources qui devrait se faire par le biais d'une augmentation de la CRDS équivaldrait à une majoration de l'ordre de 0,06 point du taux de la CRDS⁴⁰ dès 2013.

2 – Des mesures de redressement indispensables et urgentes pour restaurer l'équilibre des comptes du régime général

L'ampleur des redressements à opérer, en dépenses comme en recettes, se mesure au montant des déficits cumulés que le régime général pourrait enregistrer ces prochaines années si rien n'était fait.

A cet égard, si la maîtrise des dépenses d'assurance maladie est indispensable pour atteindre l'équilibre de la branche et réduire le niveau de l'endettement cumulé sur les cinq prochaines années, une progression de l'ONDAM même ramenée à moins de 2,4 % à compter de 2014, assurant ainsi un équilibre dès 2017, conduirait à accumuler plus de 15 Md€ de déficit de 2013 à 2016.

40. Le taux actuel de la CRDS, inchangé depuis 1996, est de 0,5 %

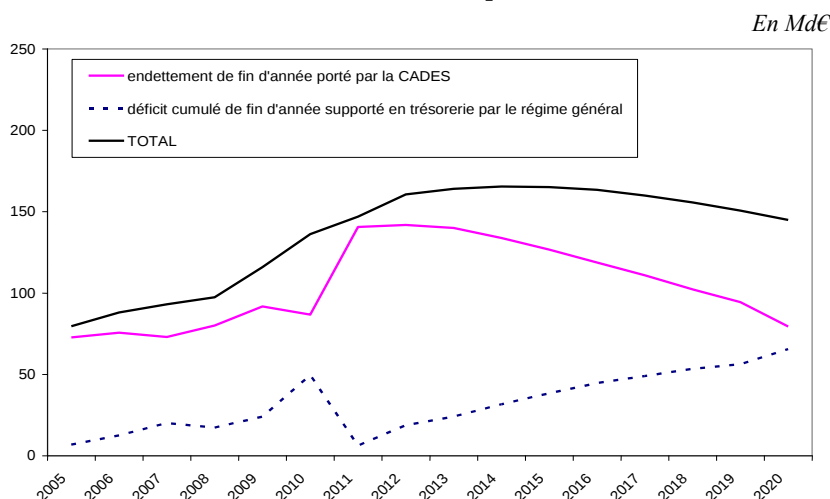
L'absence de mesures de redressement pour la branche famille conduirait quant à elle à l'accumulation continue de déficits, à raison de 2 Md€ supplémentaires par an, tandis que les mesures adoptées n'éviteront pas la persistance de déficits de la branche vieillesse et du FSV après 2018.

Sous l'hypothèse d'un ONDAM progressant de 2,7 % par an, près de 60 Md€ de dettes supplémentaires seraient ainsi susceptibles de s'accumuler de 2012 à 2020 sur le périmètre du régime général et du FSV, au-delà de ce que la loi a aujourd'hui prévu de transférer à la CADES. Sous une hypothèse d'un ONDAM progressant de 3 %, la Cour avait évalué, dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012, à plus de 100 Md€ le montant des dettes accumulées jusqu'en 2020 et dont le transfert à la CADES n'est ni prévu ni financé. Les mesures adoptées depuis dans le cadre de la loi de finances rectificatives du 16 août 2012 ont permis de réduire ce montant de 25 Md€, mais l'essentiel du chemin reste encore à faire.

Enfin, l'accumulation de déficits sur des horizons se rapprochant de plus en plus de la date de fin de vie de la CADES rendrait en pratique impossible leur reprise sans allonger une nouvelle fois la durée de vie de cet organisme.

En dépit de l'amortissement réalisé chaque année par la CADES, la dette sociale globale ne se réduira pas significativement d'ici 2020 du fait de la persistance des déficits annuels.

**Evolution de l'endettement cumulé du régime général et de la CADES*
sous une hypothèse d'évolution de la masse salariale à 3,5 % et de
l'ONDAM à 2,7 % par an**



*l'évolution de l'endettement porté par la CADES correspond à la trajectoire prévue en LFSS 2011 conduisant à un amortissement complet en 2025

Source : Cour des comptes

Des mesures énergiques de redressement des comptes sociaux sont ainsi indispensables et urgentes sous peine de transférer aux générations futures des dettes chaque année plus importantes.

CONCLUSION

En 2011, les régimes de sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ont connu des déficits qui ont amorcé un recul par rapport à leur niveau historique de 2010, concentrés, pour l'essentiel, sur le régime général et le FSV (20,9 Md€ au total, soit 1 % du PIB). L'année 2011 a marqué un début de redressement pour les comptes de la sécurité sociale dont la situation demeure cependant toujours particulièrement préoccupante.

Malgré un apport de recettes nouvelles très considérable (6,8 Md€), le déficit du régime général et du FSV devrait rester en 2012 d'un niveau de beaucoup supérieur (18,8 Md€) à celui des années précédant la crise financière de 2008. En outre, la dégradation de la situation économique constatée depuis la fin de l'année 2011 conduira à un déficit plus élevé que celui prévu par la loi de financement pour 2012 (17,9 Md€).

Il est impératif dès lors de prévoir dès 2013 la reprise par la CADES de la totalité du déficit 2012 du régime général, assortie des financements nécessaires pour ne pas allonger davantage l'amortissement des déficits sociaux. Une hausse de la CRDS serait à cet égard à envisager par priorité.

Sous l'hypothèse d'un ONDAM progressant à 2,7 % par an, l'accumulation de 60 Md€ de dettes d'ici 2020 -au-delà des reprises par la CADES déjà prévues par la loi- doit appeler de la même manière des reprises annuelles de la totalité du déficit du régime général, accompagnées du financement correspondant à son amortissement. La persistance de déficits élevés pour la branche vieillesse après 2018 contraindrait en outre à prolonger à nouveau la durée de vie de la CADES.

Au-delà de ces nouvelles reprises de dettes par la CADES qui nécessiteront un surcroît de financement, les perspectives à moyen terme de la sécurité sociale imposent d'engager sans délai un effort continu et de grande ampleur portant sur les dépenses. L'essentiel du chemin pour le retour à l'équilibre des comptes sociaux reste en effet encore à faire. A ce titre, la limitation forte du niveau de croissance de l'ONDAM ainsi qu'une modération de la revalorisation des prestations sociales ou du réexamen de certaines d'entre elles constituent des outils efficaces pour le retour à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

RECOMMANDATIONS

1. *Organiser la reprise par la CADES à la clôture de l'exercice des déficits 2012 des branches maladie et famille du régime général, en augmentant en conséquence le taux de la CRDS.*

2. *Intensifier la maîtrise des dépenses sociales, notamment d'assurance maladie et augmenter les recettes en agissant prioritairement sur les « niches » sociales (recommandation réitérée).*

3. *Mettre fin au sous-financement structurel du FSV (recommandation réitérée).*
