

# LA SÉCURITÉ SOCIALE

La situation financière de la sécurité  
sociale en 2018 :  
un solde proche de l'équilibre, des efforts de  
maîtrise des dépenses à poursuivre

Juin 2019



# Sommaire

<b>Délibéré</b> .....	<b>5</b>
<b>Synthèse</b> .....	<b>9</b>
I - Un déficit de la sécurité sociale en 2018 plus faible qu'attendu .....	13
A - Des soldes en amélioration, à l'exception des branches vieillesse et AT-MP.....	13
B - Un déficit plus faible qu'en loi de financement pour 2018, mais légèrement supérieur à la prévision révisée de la loi de financement pour 2019.....	15
.....	19
II - À champ constant, des dépenses et des recettes plus dynamiques qu'en 2017 .....	21
A - Une croissance des recettes plus forte qu'en 2017.....	22
B - Des dépenses qui accélèrent à champ constant.....	27
C - Des mesures nouvelles en recettes et des transferts entre branches en faveur de la branche maladie .....	32
D - Une réduction du déficit du régime général et du FSV de nature principalement conjoncturelle.....	34
III - Un ONDAM 2018 respecté dans un contexte de progression plus faible de l'activité hospitalière .....	37
A - Un objectif une nouvelle fois respecté, mais des défauts de construction persistants.....	37
B - Un redéploiement en cours d'année favorable aux soins de ville .....	43
IV - Éclairages complémentaires apportés par la certification des comptes 2018 du régime général .....	51
<b>Liste des abréviations</b> .....	<b>55</b>
<b>Réponse commune de la ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics</b> .....	<b>57</b>



## Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation plénière, a adopté le rapport sur *La sécurité sociale – la situation financière de la sécurité sociale en 2018 : un solde proche de l'équilibre, des efforts de maîtrise des dépenses à poursuivre*.

Le rapport a été arrêté au vu du projet communiqué au préalable à la ministre des solidarités et de la santé, au ministre de l'économie et des finances ainsi qu'au ministre de l'action et des comptes publics, et de la réponse adressée en retour à la Cour. La réponse commune de la ministre des solidarités et de la santé et du ministre de l'action et des comptes publics est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité des ses auteurs.

Ont participé au délibéré : M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, MM. Morin, Andréani, Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, M. Durreleman, Mme Ratte, M. Duchadeuil, présidents de chambre maintenus en activité, MM. Cazanave, Cazala, Rameix, Barbé, Bertucci, Courtois, Diricq, Lefebvre, Charpy, Ténier, Hayez, Mme Trupin, M. De Gaulle, Mme Monique Saliou, MM. Guaino, Guédon, Zerah, Thornary, Antoine, Mousson, Guérault, Mmes Bouygar, Vergnet, M. Feller, Mme Démier, MM. Frenzt, Clément, Rousselot, Geoffroy, Glimet, Mmes Latare, Dardayrol, MM. Rabaté, Brunner, Guillot, Potton, Valleraud, Mmes De Coincy, Périn, MM. Ortiz, Saudubray, Rolland, Chatelain, Mme Soussia, MM. Basset, Soubeyran, Mme Faugère, MM. Belluteau, Appia, Mme Fontaine, M. Strassel, Mme Gravière-Troade, MM. De Combles de Nayves, Dubois, Fialon, Mmes Toraille, Latournerie-Willems, M. Giannesini, Mme Mondoloni, MM. Bouvard, Angermann, Mme Riou-Canals, MM. Levionnois, De Puylaroque, Mmes Thibault, Dokhélar, MM. Lejeune, Vught, Feltesse, Sciacaluga, Girardi, Champion, Mmes Lemmet-Severino, De Mazières, MM. Carcagno, Advielle, Montarnal, Vallet, Seiller, Mme Mercereau, MM. Courson, Michelet, Duguépéroux, conseillers maîtres, MM. Margueron, Jau, Cordet, Collin, Guégano, Mme Gastaldo, MM. Bouvier, Mme Prost, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Morin, président de la chambre chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Madame Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteur de la chambre chargée de le préparer, et de M. Laboueix, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même chambre ;
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, accompagnée de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 18 juin 2019.

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par la sixième chambre de la Cour des comptes, présidée par M. Morin, président de chambre, et composée MM. Diricq, Selles, Mmes Saliou, Carrère-Gée, MM. Viola, Laboureux, Mme Latare, MM. Rabaté, de la Guéronnière, Brunner, Mmes Casas, Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Appia, Strassel, Mme Hamayon, MM. Feltesse, Saïb, Carcagno, Vallet, conseillers maîtres, MM. Guégano, Darré, Guéné, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ce projet de rapport a été délibéré par la sixième chambre de la Cour les 23 mai et 6 juin 2019.

Les travaux ont été effectués :

- en tant que contre-rapporteur, par M. Laboureux, conseiller maître ;
- en tant que rapporteurs, par Mme Bouzanne des Mazery, M. Fulachier, conseillers maîtres, M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire, M. Imberti et Mme Fichen, auditeurs, et de Mme Filidori et M. Dardigna, experts de certification.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 11 juin 2019, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de M. Migaud, Premier président, M. Briet, Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, rapporteure générale du comité, MM. Andréani et Terrien, Mme Podeur, présidents de chambre, et Mme Hirsch de Kersauson, Procureure générale, entendue en ses avis.





## Synthèse

Afin de permettre au Parlement de disposer désormais avant l'été d'une appréciation sur la situation financière des différentes administrations publiques pour l'année écoulée, la Cour a décidé de présenter en deux temps ses analyses annuelles sur la situation et les perspectives financières des collectivités locales comme de la sécurité sociale. Ce présent rapport présente une analyse des comptes de la sécurité sociale en 2018, exprimés en droits constatés comme l'est la loi de financement de la sécurité sociale.

Le régime général et le fonds de solidarité vieillesse (FSV) ont fait un pas supplémentaire vers le retour à l'équilibre en 2018, avec un déficit de 1,2 Md€ après 5,1 Md€ en 2017.

Ce pas est plus ample que celui anticipé lors de la loi de financement initiale dans laquelle le déficit était attendu à 2,2 Md€. Une masse salariale plus dynamique qu'escompté (3,5 % contre 3,1 %) et un surcroît de recettes sur les revenus de placement, en lien probablement avec l'effet d'entraînement de l'allègement de la fiscalité permis par la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), expliquent en grande partie ce résultat meilleur que prévu.

L'amélioration du solde du régime général et du FSV par rapport à 2017 a été rendu possible par le fort dynamisme des recettes. Celles-ci ont bénéficié d'un montant positif et significatif de mesures nouvelles, à hauteur de 1,6 Md€ ainsi que d'une croissance spontanée supérieure à celle de l'activité économique (+3,0 % contre 2,5 %), en lien avec la bonne tenue de la masse salariale (+3,5 % comme en 2017).

En revanche, les dépenses ont accéléré en 2018 (2,4 % contre 2,0 % en 2017 à champ constant). Bien que l'ONDAM ait crû au même rythme qu'en 2017 (2,2 %), le rythme de croissance des dépenses vieillesse s'est renforcé, porté par les effets en année pleine des revalorisations de fin 2017 et par une augmentation des effectifs de départ à la retraite.

Reflète d'une dépense progressant plus vite que la croissance potentielle, et malgré l'impact positif des mesures nouvelles en recettes, l'effort structurel serait modeste en 2018 de l'ordre de 0,4 Md€. L'amélioration du solde structurel, qui resterait légèrement négatif, serait,

avec les précautions d'usage s'agissant du seul périmètre de la sécurité sociale, de l'ordre de 2 Md€. Ainsi, la réduction du déficit effectif en 2018 aurait été au moins pour moitié due à la bonne tenue de la conjoncture économique.

Dès lors, ramener le dynamisme des dépenses de sécurité sociale au niveau ou en dessous du niveau de la croissance potentielle, ce qui impliquerait la réalisation d'économies supplémentaires, participerait au retour vers l'équilibre des finances publiques. Cette perspective donne toute leur importance aux mécanismes de pilotage de la dépense comme l'ONDAM.

L'ONDAM a été respecté en 2018 pour la neuvième année consécutive, ce qui a permis de contenir sa progression annuelle en deçà de 2,5 % depuis cinq ans.

Ce respect global s'est accompagné de la réintégration en 2018 des dépenses du fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique (FFIP) dans le périmètre de dépenses, ainsi que la Cour l'avait recommandé. Le champ de l'ONDAM demeure toutefois incomplet, dans la mesure où certaines dépenses, telles que les pensions d'invalidité et les rentes d'accidents du travail et maladies professionnelles, continuent à en être exclues.

Le respect de l'ONDAM en 2018 recouvre en outre des évolutions contrastées et imparfaitement maîtrisées des différentes catégories de dépenses de santé qui s'expliquent notamment par une asymétrie des pressions exercées sur celles-ci, accentuée par les difficultés de prévision des dépenses hospitalières, dans un contexte de progression plus faible de l'activité des établissements de santé.

Le moindre accroissement de l'activité hospitalière, déjà constaté en 2017 et confirmé tardivement en 2018, a conduit le régulateur à verser en toute fin d'exercice des dotations en faveur des hôpitaux et à une plus faible mobilisation des réserves de la CNSA.

Telle qu'elle peut être appréciée à ce stade, l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie fixé pour 2018 laisse encore ouvertes de nombreuses questions. Celles-ci portent notamment sur les causes, les conséquences et le caractère plus ou moins pérenne de la moindre progression de l'activité hospitalière. Elles se rapportent également aux tensions à attendre en 2019, en raison du report de certaines charges et du caractère difficilement prévisible de l'évolution des dépenses nettes de médicament, qui ont facilité le respect de l'ONDAM 2018.

Les limites des prévisions d'exécution amènent par ailleurs à reconsidérer les mérites d'une régulation infra-annuelle pratiquée sur les seuls établissements de santé. La poursuite des efforts de maîtrise de la dépense dans les prochaines années, dans un contexte de vieillissement de la population, invite une nouvelle fois à s'interroger sur les voies d'une responsabilisation de tous les acteurs, accompagnant la réforme du système de santé.

Enfin, ces analyses peuvent utilement être éclairées par les constats que formule la Cour dans le cadre de sa mission de certification des comptes du régime général. S'agissant du correct rattachement à l'exercice, la Cour n'a pas relevé, comme pour les exercices précédents, de traitements comptables irréguliers affectant le résultat de l'exercice mais des incertitudes ont porté sur plusieurs estimations comptables.

Cet audit a également mis en lumière les fragilités persistantes des dispositifs de maîtrise des risques dans les organismes, à l'origine de taux d'erreurs élevés, affectant la correcte liquidation des prestations. Les indicateurs de risque financier résiduel qui fournissent une mesure de l'efficacité des tels dispositifs se sont, pour la plupart, dégradés en 2018 dans les branches de prestations.



## **I - Un déficit de la sécurité sociale en 2018 plus faible qu'attendu**

En 2018, le déficit agrégé des régimes obligatoires de base et du FSV s'est établi à 1,5 Md€, contre 4,8 Md€ en 2017<sup>1</sup>. Il a ainsi connu une nouvelle réduction (de 3,3 Md€), de plus grande ampleur que l'année précédente (où il avait baissé de 2,2 Md€).

Le déficit agrégé sur le périmètre plus restreint du régime général et du FSV a évolué de façon comparable. Il s'élève à 1,2 Md€ en 2018 contre 5,1 Md€ en 2017 (soit une réduction de 3,9 Md€, après 2,7 Md€ en 2017).

Contrairement à 2017, où la branche maladie était la seule à ne pas avoir contribué à l'amélioration du solde du régime général, en 2018, cette branche porte l'intégralité de l'amélioration (+4,2 Md€ contre +3,9 Md€ pour le régime général et le FSV) tout en restant la seule, avec le FSV, à connaître encore une situation déficitaire.

### **A - Des soldes en amélioration, à l'exception des branches vieillesse et AT-MP**

La réduction du déficit des régimes obligatoires de base et du FSV résulte principalement d'une amélioration de 2,7 Md€ du solde du régime général qui, à +0,5 Md€<sup>2</sup>, devient légèrement excédentaire pour la première fois depuis 2001, mais aussi d'une réduction de 1,2 Md€ du déficit du FSV, ramené à 1,8 Md€.

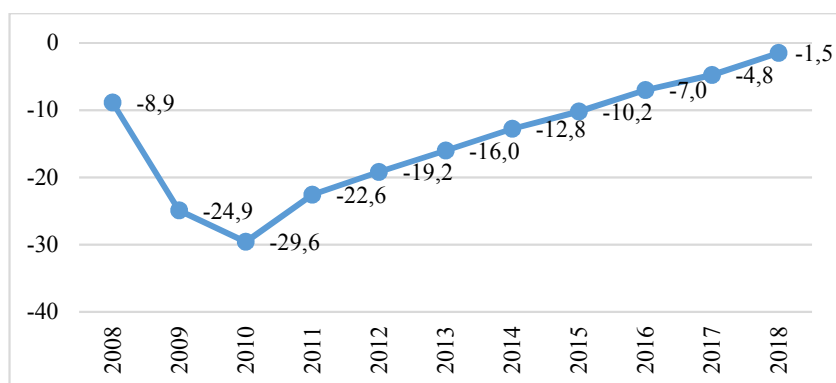
En revanche, le solde des régimes de base autres que le régime général s'est dégradé, passant d'un excédent de 0,3 Md€ en 2017 à un déficit de 0,2 Md€ en 2018, du fait principalement de la forte détérioration de la situation financière de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL), qui présente un déficit de 0,6 Md€ en 2018 après avoir été à l'équilibre en 2017. Quant à eux, les soldes des autres régimes pris ensemble n'ont que marginalement évolué en 2018.

---

<sup>1</sup> Les données d'exécution 2018 pour le régime général et le FSV sont celles des comptes définitifs de la sécurité sociale publiés le 15 mars 2019.

<sup>2</sup> L'analyse de l'évolution des soldes du régime général et de ses branches et du FSV repose, sauf mention particulière, sur les données du rapport de la CCSS de juin 2019.

**Graphique n° 1 : évolution du déficit agrégé des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV (2008-2018, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2019.

**Tableau n° 1 : évolution des déficits sociaux (2013-2018, en Md€)**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Maladie	-6,8	-6,5	-5,8	-4,8	-4,9	-0,7
AT-MP	0,6	0,7	0,7	0,8	1,1	0,7
Famille	-3,2	-2,7	-1,5	-1,0	-0,2	0,5
Vieillesse	-3,1	-1,2	-0,3	0,9	1,8	0,2
<b>Régime général</b>	<b>-12,5</b>	<b>-9,7</b>	<b>-6,8</b>	<b>-4,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>0,5</b>
FSV	-2,9	-3,5	-3,9	-3,6	-2,9	-1,8
Vieillesse + FSV	-6,0	-4,7	-4,2	-2,8	-1,1	-1,6
<b>Total régime général et FSV</b>	<b>-15,4</b>	<b>-13,2</b>	<b>-10,8</b>	<b>-7,8</b>	<b>-5,1</b>	<b>-1,2</b>
Régimes obligatoires de base (ROB)	-13,1	-9,3	-6,4	-3,4	-1,9	0,3
<b>Total ROB + FSV</b>	<b>-16,0</b>	<b>-12,8</b>	<b>-10,3</b>	<b>-7,0</b>	<b>-4,8</b>	<b>-1,5</b>

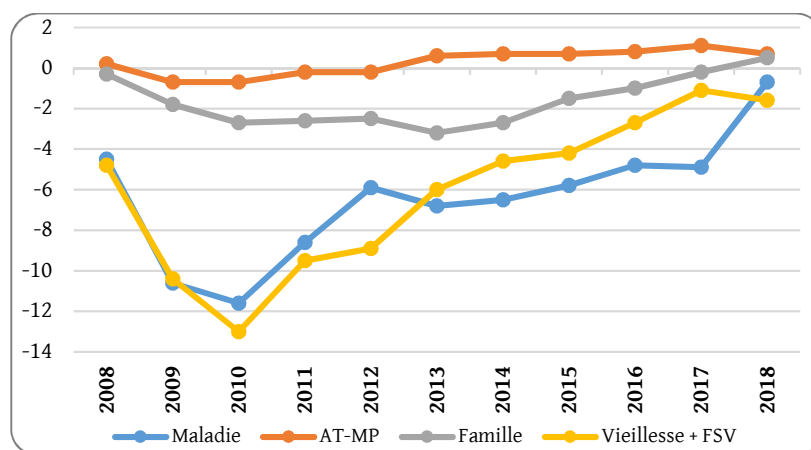
Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près et la ligne relative aux régimes obligatoires de base inclut le régime général.

Source : Cour des comptes d'après les données des comptes définitifs de la sécurité sociale de mars 2019.

Ont contribué à l'amélioration du solde agrégé du régime général et du FSV la branche maladie, dont le solde, soit -0,7 Md€ (+4,2 Md€ par rapport à 2017) s'est amélioré très fortement ; la branche famille, dont le solde, soit +0,5 Md€ (+0,7 Md€ par rapport à 2017), est devenu excédentaire ; le FSV, dont le solde, soit -1,8 Md€ (+1,2 Md€ par rapport à 2017), s'est redressé pour la troisième année consécutive.

En revanche, l'excédent de la branche vieillesse s'est contracté de 1,6 Md€ par rapport à 2017 pour atteindre +0,2 Md€. C'est la première fois depuis 2010 que le solde de la branche vieillesse se détériore. De même l'excédent de la branche AT-MP a décliné pour atteindre 0,7 Md€ (-0,5 Md€).

**Graphique n° 2 : évolution par branche du déficit agrégé du régime général et du FSV (2008-2018, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après les données des comptes définitifs de la sécurité sociale de mars 2019.

## **B - Un déficit plus faible qu'en loi de financement pour 2018, mais légèrement supérieur à la prévision révisée de la loi de financement pour 2019**

La loi de financement pour 2018 prévoyait un déficit agrégé du régime général et du FSV de 2,2 Md€.

Cette prévision a été améliorée dans la partie rectificative pour 2018 de la LFSS 2019, le déficit du régime général et du FSV étant porté à 1,0 Md€ (soit 1,2 Md€ de moins par rapport à la LFSS pour 2018). L'amélioration pour le régime général et le FSV résultait de la réduction du déficit du FSV de 1,3 Md€, alors que le solde du régime général était attendu plus dégradé de 0,1 Md€.

**Tableau n° 2 : comparaison des soldes 2018 avec les prévisions  
(en Md€)**

	Résultat 2017	LFSS 2018 (1)	LFSS 2019 (2)	Résultat 2018 (3)	Écart (3)-(2)
Maladie	-4,9	-0,7	-0,9	-0,7	0,2
AT-MP	1,1	0,4	0,8	0,7	-0,1
Famille	-0,2	1,3	0,4	0,5	0,1
Vieillesse	1,8	0,2	0,8	0,2	-0,6
<b>Régime général</b>	<b>-2,2</b>	<b>+1,2</b>	<b>+1,1</b>	<b>+0,5</b>	<b>-0,6</b>
FSV	-2,9	-3,4	-2,1	-1,8	+0,3
Vieillesse + FSV	-1,1	-3,2	-1,3	-1,6	-0,3
<b>Total régime général et FSV</b>	<b>-5,1</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,0</b>	<b>-1,2</b>	<b>-0,2</b>
Régimes obligatoires de base (ROB)	-1,9	+1,3	+0,7	+0,3	-0,4
<b>Total ROB + FSV</b>	<b>-4,8</b>	<b>-2,2</b>	<b>-1,4</b>	<b>-1,5</b>	<b>-0,1</b>

Note : les totaux sont exacts à l'arrondi près et la ligne relative aux régimes obligatoires de base inclut le régime général.

Source : Cour des comptes d'après les LFSS 2018 et 2019, comptes définitifs de mars 2019.

Cette amélioration de 1,2 Md€ du déficit prévisionnel du régime général et du FSV pour 2018 en loi de financement pour 2019 reflétait principalement des recettes plus élevées que prévu : la révision de la croissance de la masse salariale de +3,1 % à +3,5 % se traduisait par des cotisations supplémentaires à hauteur de 0,9 Md€ ; le dynamisme des prélèvements sur le capital (voir encadré *infra*) contribuait à améliorer le solde de 0,5 Md€ ; enfin, l'effet de base positif des recettes 2017 atteignait près de 0,6 Md€.

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

	2017	Prévision 2018 en LFSS 2018	Prévision 2018 en LFSS 2019	2018
PIB en valeur	+2,9	+2,9	+2,5	+2,5
PIB en volume	+2,3	+1,7	+1,7	+1,7
Inflation (hors tabac)	+1,0	+1,0	+1,6	+1,6
Masse salariale (champ URSSAF)	+3,5	+3,1	+3,5	+3,5
<i>Effectifs moyens</i>	+1,9	+1,0	+1,5	+1,9
<i>Salaires moyens</i>	+1,6	+2,1	+2,0	+1,6

Source : Cour des comptes d'après les données de l'Insee (Insee Première du 29 mai 2019) et du rapport de la CCSS de juin 2019.



À l'inverse, la suppression de la cotisation maladie des étudiants, intervenue après le vote de la LFSS pour 2018, est venue dégrader de 0,2 Md€ les recettes prévisionnelles. De même, les dépenses de prestations ont été plus dynamiques qu'attendu, ce qui a pesé à la baisse sur la révision du déficit du régime général et du FSV à hauteur de 0,6 Md€.

Concernant l'ONDAM, pour la deuxième année consécutive, l'objectif n'a pas été révisé en fin d'année. La LFSS 2018 prévoyait un ONDAM de 195,2 Md€. Face au dépassement de 560 M€ du sous-objectif de dépenses de soins de ville et à la sous-exécution du sous-objectif de dépenses des établissements de santé, la LFSS 2019 a uniquement modifié pour 2018 la répartition entre sous-objectifs.

Lors de la publication des comptes définitifs de la sécurité sociale, le 15 mars 2019, le déficit agrégé du régime général et du FSV s'est établi à un niveau légèrement plus dégradé, de 0,2 Md€, que la prévision révisée de la LFSS 2019. Cette différence modeste recouvre toutefois des mouvements de plus grande ampleur, mais se compensant dans une large mesure.

Les cotisations sociales nettes se sont révélées plus faibles qu'anticipé à hauteur de 0,9 Md€. En premier lieu, la masse salariale plafonnée a été moins dynamique qu'escompté. En second lieu, les cotisations maladie des travailleurs frontaliers en Suisse et la cotisation maladie subsidiaire (CMS)<sup>3</sup> ont eu un rendement plus faible qu'attendu. En dernier lieu, les cotisations ont été pénalisées par un effet de base négatif provenant d'une surestimation des recettes 2017.

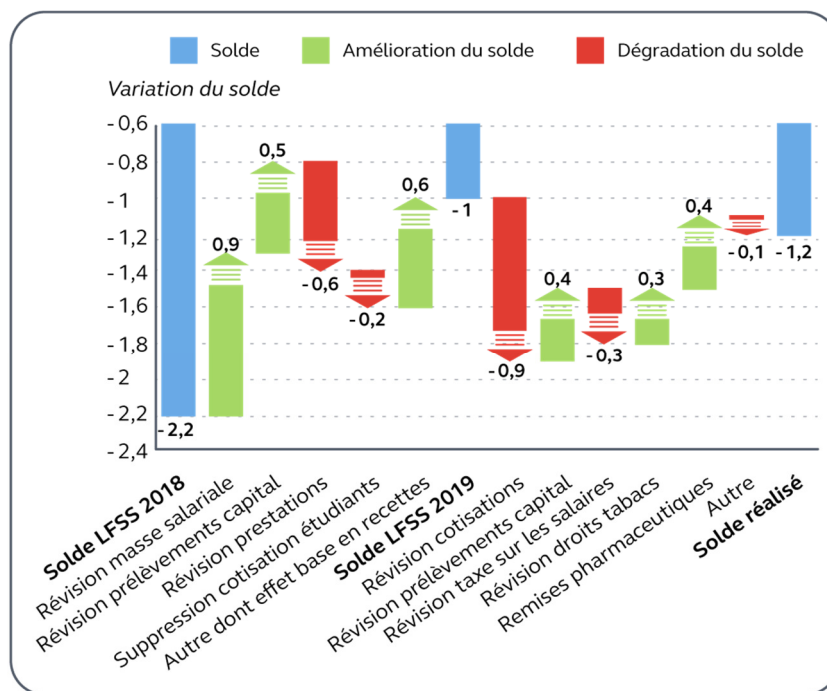
Les produits de taxe sur les salaires se sont également avérés 0,4 Md€ inférieurs au niveau prévu.

À l'inverse, les prélèvements sur les revenus du capital sont apparus plus dynamiques qu'anticipé, à hauteur de 0,4 Md€, de même que les droits tabac (+0,3 Md€). Enfin, les remises conventionnelles des laboratoires pharmaceutiques ont engendré un surcroît de recettes de près de 0,4 Md€.

---

<sup>3</sup> Cotisation créée en 2016 dans le cadre de la protection universelle maladie (PUMa) pour les contribuables disposant de faibles ou d'aucun revenus d'activité mais de revenus du capital.

**Graphique n° 3 : passage des soldes prévisionnels des LFSS 2018 et 2019 au solde réalisé 2018 (RG+FSV, en Md€)**



Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2019.

Il convient de relever que, si le solde réalisé du régime général et du FSV s'est avéré près de 1 Md€ meilleur que sa prévision dans la LFSS 2018, le solde réalisé du seul régime général est, à l'inverse, inférieur de près de 700 M€ à sa prévision. Ainsi, la résorption plus forte que prévu dans la LFSS 2018 du déficit du régime général et du FSV provient de l'amélioration non anticipée du solde du FSV, à hauteur de 1,6 Md€. Cette dernière résulte d'un surcroît de recettes par rapport aux prévisions sur les revenus du capital.

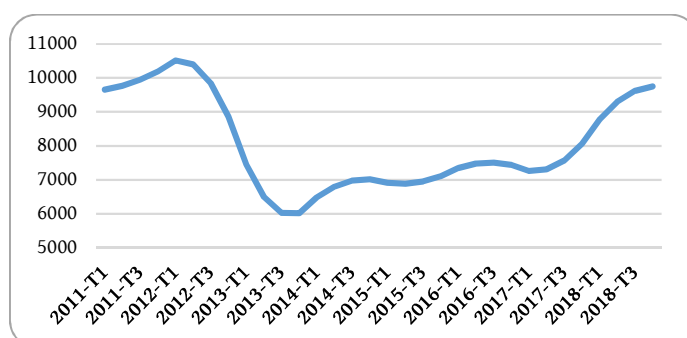
### Une réduction plus rapide du déficit du FSV en 2018 : une dynamique imprévue des prélèvements sur les revenus du capital

Dans le PLFSS pour 2018, le déficit attendu du FSV pour 2018 était de 3,4 Md€. Au final le déficit réalisé du FSV s'est élevé à 1,8 Md€, soit un écart de près de 1,6 Md€ avec la prévision. Cette amélioration provient essentiellement des recettes (+1,3 Md€), l'écart à la prévision en dépenses étant plus limité (-0,3 Md€).

Comme le montre le graphique ci-après, l'évolution inattendue des recettes provient des prélèvements assis sur le capital, qu'il s'agisse de la CSG sur les revenus du capital (+1 Md€) ou des prélèvements sociaux (+0,3 Md€). Ce surcroît de recettes non anticipé n'a été identifié que progressivement, passant de 300 M€ dans le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2018 à 900 M€ dans le PLFSS 2019, pour un total réalisé de 1,3 Md€.

C'est principalement le dynamisme des recettes assises sur les dividendes qui explique ces révisions successives. Les prélèvements sur les dividendes auraient ainsi crû de plus de 50 % en 2018 par rapport à 2017. La mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) au 1<sup>er</sup> janvier 2018, en réduisant sensiblement le taux marginal d'imposition des dividendes pour les ménages des tranches élevées du barème de l'impôt sur le revenu, a probablement contribué à accroître significativement les versements de dividendes. Les dividendes ont ainsi suivi en 2018 un mouvement inverse de celui observé en 2013, année où la fiscalité sur les dividendes avait été durcie avec la mise au barème progressif de ce type de revenus. Au total, les dividendes perçus par les ménages sont ainsi revenus à leur niveau de 2012, soit avant la mise en place de la barémisation.

**Graphique n° 4 : dividendes reçus par les ménages, y compris les entrepreneurs individuels (en M€)**



Source : Cour des comptes d'après les comptes trimestriels pour le 4<sup>ème</sup> trimestre 2018 publiés par l'Insee le 26 mars 2019.



## II - À champ constant, des dépenses et des recettes plus dynamiques qu'en 2017

Une fois neutralisés, comme le fait la Commission des comptes de la sécurité sociale, les effets de périmètre liés à la mise en place en 2016 de la protection universelle maladie (PUMa) et à l'intégration en 2018 du régime social des indépendants (RSI) au régime général<sup>4</sup>, la croissance des recettes du régime général et du FSV a été plus forte en 2018 qu'en 2017 (+3,4 % après +3,2 %).

Sur ce même champ, les dépenses ont quant à elles poursuivi leur progression à un rythme comparable à celui observé en 2017, soit +2,4 %, les dépenses de la branche vieillesse augmentant cette fois plus rapidement que celles d'assurance maladie.

**Tableau n° 4 : évolution des recettes et des dépenses  
du régime général et du FSV (en Md€)**

	2017	Variation en %*	2017 <i>pro forma</i> ** (1)	2018 dans la LFSS 2019	2018 réalisé (2)	Variation en montant (2)-(1)	Variation en % (2)/(1)
<i>Produits nets</i>	376,5	+3,2 %	381,5	394,6	394,5	+13,0	+3,4 %
<i>Charges nettes</i>	381,6	+2,4 %	386,6	395,7	395,7	+9,2	+2,4 %

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

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

*\*\* L'écart entre les montants réalisés en 2017 et pro forma 2017 s'explique par l'intégration en 2018 des produits et charges du régime social des indépendants (RSI) au régime général.*

*Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2019.*

<sup>4</sup> Ces retraitements sont ceux retenus dans le rapport de la CCSS de juin 2019 afin de présenter les recettes et les dépenses 2016 au format 2017 (« 2016 *pro forma* »), soit intégrant la PUMa, et les recettes et les dépenses 2017 au format 2018 (« 2017 *pro forma* »), soit intégrant le RSI. Sauf mention contraire, les variations présentées dans la suite de cette partie sont calculées suivant ces retraitements.

Toutefois, pour apprécier l'évolution des dépenses à champ constant, il importe de neutraliser aussi les mesures de périmètre autres que la mise en place de la PUMa et la suppression du RSI<sup>5</sup> qui conduisent à une croissance des dépenses plus élevée en 2018 qu'en 2017 (+2,4 % après +2,0 %).

### **A - Une croissance des recettes plus forte qu'en 2017**

Les recettes du régime général et du FSV ont plus fortement augmenté en 2018 qu'en 2017, grâce au dynamisme accru des revenus du capital et à un effet plus important des mesures nouvelles en recettes dans un contexte où la progression de la masse salariale s'est maintenue à +3,5 % en 2018 comme en 2017.

La hausse des recettes, de 13 Md€ en 2018 par rapport à 2017 (*pro forma*), s'est inscrite en retrait de près de 0,1 Md€ par rapport à celle prévue par la LFSS 2019, sous l'effet notamment d'une baisse des cotisations sociales plus forte qu'anticipé (-1,0 % au lieu de -0,2 %) compensée en partie par des remises pharmaceutiques plus élevées et un rendement plus important que prévu de la mesure de relèvement des droits tabac.

---

<sup>5</sup> La principale mesure de périmètre concerne le transfert en 2017 de l'État à l'assurance maladie du financement des établissements et services d'aides par le travail (ESAT), à hauteur de 1,5 Md€.

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

	2017	Variation en %*	2017 pro forma** (1)	2018 en LFSS 2019	Réalisé 2018 (2)	Variation en montant (2)-(1)	Variation en % (2)/(1)
<b>Produits nets régime général + FSV</b>	<b>376,5</b>	<b>+3,2 %</b>	<b>381,5</b>	<b>394,6</b>	<b>394,5</b>	<b>+13,0</b>	<b>+3,4 %</b>
<i>Cotisations sociales brutes</i>	212,8	+3,6 %	217,6	217,3	215,4	-2,2	-1,0 %
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	5,9	+75,8 %	6,0	5,8	6,0	-0,1	-1,2 %
<i>CSG brute</i>	91,1	+2,0 %	91,1	116,5	116,7	+25,6	+28,1 %
<i>Autres contributions sociales brutes</i>	13,4	+3,2 %	13,4	11,4	11,2	-2,1	-15,8 %
<i>Impôts et taxes bruts</i>	47,1	+2,2 %	47,0	37,3	37,3	-9,6	-20,5 %
<i>Dont TVA nette</i>	10,3	-11,7 %	10,3		0,6	-9,7	-94,4 %
<i>Dont droits tabac</i>	11,8	+15,1 %	11,8		12,8	+0,9	+7,9 %
<i>Dont taxe sur les salaires</i>	13,8	+2,5 %	13,7		13,3	-0,4	-3,2 %
<i>Charges liées au non-recouvrement</i>	-2,9	-71,0 %	-2,9	-3,3	-2,0	+0,9	+31,8 %
<i>Transferts nets reçus</i>	3,7	-10,4 %	3,7	3,8	3,7	-0,1	-1,5 %
<i>Autres produits nets</i>	5,5	+3,7 %	5,6	5,7	6,2	+0,6	+11,0 %

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

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

\*\* L'écart entre les montants réalisés en 2017 et pro forma 2017 s'explique par l'intégration en 2018 des produits et charges du régime social des indépendants (RSI) au régime général.

Source : Cour des comptes d'après les données du rapport de la CCSS de juin 2019.

## 1 - Un effet positif des mesures nouvelles en recettes

Les mesures nouvelles ont contribué à augmenter les recettes du régime général et du FSV de 1,6 Md€ en 2018 après les avoir pénalisées de près de 1 Md€ en 2017.

La principale mesure nouvelle porte sur le basculement entre CSG et cotisations. L'augmentation du taux de CSG de 1,7 point a été notamment compensée par la baisse des cotisations salariales maladie, la baisse des cotisations pour les travailleurs indépendants et la baisse des cotisations employeurs pour les fonctionnaires. Ces mesures conduisent à un gain initial pouvant être estimé à 15,1 Md€ pour le régime général et le FSV en 2018, réduit à 14,1 Md€ après prise en compte de la perte de recettes de compensation non pérennes de 2017 (affectation des réserves de la section III du FSV et modification des modalités d'imposition à la taxe sur les véhicules de société, soit 1 Md€ au total).

Comme l'augmentation de la CSG et la baisse concomitante de cotisations ont été conçues pour être neutres pour les finances sociales, plusieurs mesures de transferts de recettes, notamment vers l'État, ont été décidées, pour un montant total de 13,5 Md€ pour le régime général et le FSV. En particulier, la fraction de TVA affectée à la branche maladie a été réduite de près de 10,2 Md€, en vue notamment d'une réaffectation à l'ACOSS pour le compte de l'Unédic, en compensation de la suppression en 2018 des cotisations salariales d'assurance chômage.

Au total, l'impact sur les recettes de ces mouvements de sens contraire serait de +0,6 Md€ (voir *infra* pour les conséquences sur le schéma de compensation initial du basculement CSG / cotisations). Au-delà, le régime général et le FSV ont reçu 1,0 Md€ de recettes supplémentaires, dont la principale est le relèvement des droits tabac.

Ce montant total de 1,6 Md€ de mesures nouvelles en 2018 est supérieur à celui qui était attendu au moment de la LFSS 2018 (+0,9 Md€). Plusieurs facteurs expliquent cette évolution du chiffre.

Au moment de la LFSS 2018, l'ajustement de la fraction de TVA affectée à l'assurance maladie, de 7,03 % en 2017 à 0,34 % en 2018, devait entraîner une perte de TVA initialement estimée à 11,2 Md€. Ce montant ne prenait pas en compte l'effet de la différence de comptabilité entre l'État et la sécurité sociale, qui s'est traduit par une perte dès 2017 pour la sécurité sociale de 1,2 Md€<sup>6</sup>, suivie d'une perte additionnelle en 2018 de 10,2 Md€.

Ensuite, certaines mesures, votées en dehors de la LFSS sont venues réduire les recettes du régime général. Il s'agit, d'une part, de la suppression de la cotisation maladie étudiante pour 200 M€, inscrite dans la loi relative à l'orientation et la réussite des étudiants (ORE) du 8 mars 2018 et, d'autre part, de l'abattement sur plus-values immobilières inscrit dans la loi de finances rectificative du 28 décembre 2017 pour 50 M€.

---

<sup>6</sup> Voir Cour des comptes, *Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2018*, chapitre I La situation et les perspectives financières de la sécurité sociale : un effort structurel toujours nécessaire, une résorption de la dette sociale à mener à terme, La Documentation française, disponible sur [www.ccomptes.fr](http://www.ccomptes.fr).

















































































