

N° 2728

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 juin 2024.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
SUR LE PROJET DE LOI
d'*approbation* des *comptes* de la *sécurité sociale* de l'*année 2023* (n° 2714),

PAR M. MICHEL LAUZZANA,

député

SOMMAIRE

PAGES

INTRODUCTION.....	5
I. L'ARTICLE LIMINAIRE.....	7
II. L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL ET LES RECETTES	11
A. LE SOLDE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE POUR 2023	11
B. LA GESTION DE LA DETTE SOCIALE	13
1. L'endettement du régime général	14
2. L'apurement des passifs transférés	14
C. LE BILAN DES RÉGIMES ET DE LEURS SATELLITES.....	19
D. LES RECETTES	23
1. Un financement encore majoritairement assuré par les cotisations	23
2. La compensation des allègements par l'État.....	24
3. Les transferts.....	26
III. LES DÉPENSES	27
A. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE ET DE L'ONDAM	28
1. Les dépenses de la branche maladie	28
2. Les dépenses relevant de l'ONDAM	29
B. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP	32
C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE.....	32
D. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE	33
E. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AUTONOMIE	34
EXAMEN EN COMMISSION	35

INTRODUCTION

Le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) pour 2023 est le **deuxième texte de cette nature soumis au Parlement**.

● Alors que l'approbation du budget de l'État pour l'année précédente fait depuis plus de deux siècles l'objet d'un véhicule distinct de la loi de finances de l'année suivante ⁽¹⁾ – la XV^{ème} législature ayant vu une revalorisation des modalités d'examen du projet de loi de règlement (PLR), avec l'instauration, à l'Assemblée nationale, d'un « *printemps de l'évaluation* » ⁽²⁾ –, l'analyse, au premier semestre, des résultats affichés par les organismes dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) ne s'appuyait initialement sur aucun véhicule.

En effet, dans sa rédaction issue de la loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005, le I de l'ancien article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale disposait que la LFSS de l'année était divisée en quatre parties, la première « *comprenant les dispositions relatives au dernier exercice clos* ».

L'examen de cette première partie était fort expédient, sans que les membres du Parlement aient le temps de prendre connaissance des « *programmes de qualité et d'efficience* » (PQE) présentant « *l'exposé des résultats atteints lors des deux derniers exercices clos* », d'ailleurs qualifiés de « *rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale* » (REPSS) depuis le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021.

Pour fournir aux travaux de contrôle de l'application des LFSS un « *point d'aboutissement plus solennel* », la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a donc prévu dans le 3° de la nouvelle rédaction de l'article L.O. 111-3 du code de la sécurité sociale que non seulement « *ont le caractère de LFSS [...] la LFSS de l'année [et] la loi de financement rectificative de la sécurité sociale* » (LFRSS), mais aussi, désormais, la « *loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale* » (LACSS).

Aux termes du nouvel article L.O. 111-3-13 du même code, la LACSS :

– « *comprend un article liminaire* » centré sur les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO), ce qui la rapproche de la

(1) L'article 102 de la loi du 15 mai 1818 prévoyait ainsi que « la loi des comptes est une loi particulière qui sera présentée aux Chambres avant la loi annuelle de finances » et le dernier alinéa de l'article 2 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 portant loi organique relative aux lois de finances puis le I de l'article 37 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) se sont inscrits dans une ligne analogue en disposant respectivement que « la loi de règlement constate les résultats financiers de chaque année civile et approuve les différences entre les résultats et les prévisions de la loi de finances de l'année, complétée, le cas échéant, par ses lois rectificatives » et qu'elle « arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle ».

(2) La loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a rebaptisé la loi de règlement en « loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année », traduisant l'attachement renouvelé du Parlement à la lecture de l'exécution sous l'angle de la performance plutôt que sous celui des seules constatations des recettes et des crédits.

LFSS de l'année mais la distingue des lois de finances de l'année ou des lois de finances rectificatives (LFR), ainsi que des lois de financement rectificatives de la sécurité sociale (LFRSS), dont l'article liminaire concerne l'ensemble des administrations publiques (APU), conformément à l'article 1^{er} H de la LOLF, issu d'une réforme du 17 décembre 2012 ;

– « *approuve* » une **série de tableaux sur l'équilibre** de chaque branche des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale (ROBSS), des organismes concourant à leur financement et des dépenses relevant de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), ainsi que les montants affectés aux organismes chargés de la mise en réserve de recettes au profit des ROBSS ou de l'amortissement de leur dette ;

– « *approuve* », *via* un renvoi au 2^o de l'article L.O. 111-4-4 dudit code, le « *rapport décrivant les mesures que le Gouvernement a prises ou compte prendre pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits constatés à l'occasion* » de la clôture de l'exercice et « *retracant la situation patrimoniale* » des ROBSS et de leurs satellites.

Outre ce dernier rapport, sept catégories d'annexes sont jointes au PLACSS, dont les REPSS, l'énumération des « *mesures de réduction ou d'exonération [...] et de réduction ou d'abattement de l'assiette de ces cotisations et contributions* » sociales, accompagnée des modalités de leur compensation, les « *objectifs pluriannuels de gestion* » des caisses gestionnaires des ROBSS et, de manière originale compte tenu du champ des dispositions que la LFSS est susceptible d'accueillir, « *l'état des recettes, des dépenses et du solde du régime d'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires* ».

Quoique constituant en elle-même une novation, la LACSS a donc un domaine assez restreint.

• Depuis l'entrée en vigueur de la loi constitutionnelle n° 96-138 du 22 février 1996, la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire s'est saisie pour avis de tous les projets de LFSS ou de LFRSS. Il était donc naturel qu'elle examine le PLACSS pour 2022 – l'adoptant, au contraire de l'Assemblée nationale – puis, cette année, le PLACSS pour 2023.

Seront successivement abordés l'article liminaire **(I)** du PLACSS, puis le solde et les ressources **(II)** et enfin les dépenses **(III)** constatés pour cet exercice.

*

* *

Nota bene : dans les tableaux et graphiques du présent rapport pour avis, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent (il en va singulièrement ainsi du déficit des ROBSS et du FSV pour 10,8 milliards d'euros avec un écart facial de 10,7 milliards d'euros entre les recettes et les dépenses).

I. L'ARTICLE LIMINAIRE

Les données du présent I sont exprimées suivant la comptabilité nationale, c'est-à-dire en retenant les conventions statistiques européennes, non les logiques de caisse ou en droits constatés que prévoient la LOLF et la LOLFSS.

● Pour rappel, le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLR) de l'année 2023 fait état d'un déficit public de 5,5 % du PIB, soit 254 milliards d'euros :

– d'un côté, les APU centrales (APUC) contribuent fortement à ce résultat négatif (– 5,6 %, soit 156,9 milliards d'euros), en particulier à raison de celui de l'État (– 5,5 %, soit 155,3 milliards d'euros), tandis que les organismes divers d'administration centrale (ODAC) sont proches de l'équilibre (– 0,1 %, soit 1,6 milliard d'euros) et que les APU locales (APUL) ont un déficit modéré (– 0,4 %, soit 9,9 milliards d'euros) ;

– de l'autre, les ASSO connaissent un excédent de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB), soit 13,2 milliards d'euros.

PRÉVISIONS INITIALES ET ACTUALISÉES POUR 2023

(en points de produit intérieur brut)

	LF et LFSS pour 2023	LPFP (sur 2023)	LF et LFSS pour 2024	PLR et PLACSS pour 2023
Solde structurel	– 4,0	– 4,1	– 4,1	– 4,6
Solde conjoncturel	– 0,8	– 0,7	– 0,7	– 0,8
Solde des mesures ponctuelles et temporaires	– 0,2	– 0,1	– 0,1	– 0,1
Solde effectif	– 5,0	– 4,9	– 4,9	– 5,5
Dette au sens de Maastricht	111,2	109,7	109,7	110,6
Taux de prélèvements obligatoires (nets)	44,9	44,0	44,0	43,5
Dépense publique (hors crédits d'impôts)	56,9	55,9	55,8	56,7
Solde des administrations publiques centrales	– 5,8	– 5,4	– 5,3	– 5,6
Solde des administrations publiques locales	0,0	– 0,3	– 0,3	– 0,4
Solde des administrations de sécurité sociale	0,8	0,7	0,7	0,5
Recettes des administrations de sécurité sociale				26,7
Dépenses des administrations de sécurité sociale	<i>n. c.</i>			26,2

Source : LPFP pour 2023 à 2027 ; article liminaire des lois de finances pour 2023 et 2024 et des PLR et PLACSS pour 2023.

● Il convient de faire le départ entre l'agrégat européen des ASSO, plus large que la sécurité sociale au sens du dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution ou celui de la LOLFSS –, et les régimes obligatoires de base (ROBSS) et leurs satellites, objet principal du présent rapport pour avis.

Les ASSO sont l'un des sous-secteurs du système européen des comptes nationaux (SEC) établi par la direction générale des statistiques de la Commission européenne (EUROSTAT).

Elles regroupent deux catégories :

– les régimes de sécurité sociale, qui « couvrent l'ensemble de la collectivité ou d'importantes parties de celle-ci et qui sont imposés, contrôlés et financés par

les administrations publiques » et ne constituent donc que le volet public de l'assurance sociale – soit les « régimes dans lesquels les participants sont obligés de souscrire une assurance, ou incités à le faire, par un tiers en vue de se prémunir contre certains risques sociaux ou certaines situations qui peuvent affecter négativement leur bien-être ou celui des personnes à leur charge » –, au sein desquels la nomenclature française distingue vingt-neuf ROBSS, ainsi que les régimes de retraite complémentaire obligatoires (comme l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres, l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO) pour les salariés du secteur privé et l'Institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (IRCANTEC) pour une large partie des agents publics non titulaires) et également l'assurance chômage ;

– les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS), comprenant les hôpitaux publics et des satellites très variés d'un pays à l'autre, avec en France, par exemple, la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), les fonds de solidarité pour la vieillesse (FSV), de réserve pour les retraites (FRR), d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ou de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA).

• **En 2023, les ASSO sont en excédent à hauteur de de 0,5 % du PIB, soit 13,2 milliards d'euros**, avec des recettes et des dépenses qui atteignent respectivement 26,7 % et 26,2 % du PIB, soit 748,5 et 735,3 milliards d'euros. Ce résultat est en retrait par rapport à l'estimation des LFSS pour 2023 puis 2024 et de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2023 à 2027, mais il marque une amélioration relativement à l'excédent de 0,3 % du PIB qu'affichaient les ASSO en 2022.

RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE DES ASSO POUR 2023

(en milliards d'euros)

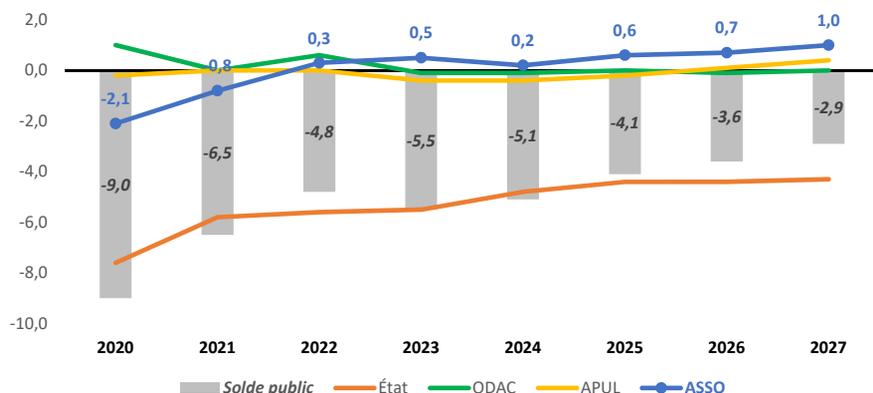
	Recettes	Dépenses	Solde
Régime général (RG) + FSV	505,8	515,9	- 10,1
ROBSS + FSV	600,0	610,7	- 10,8
UNÉDIC	44,1	42,3	1,7
Régimes complémentaires de retraite	105,8	100,7	5,1
CADES	21,1	3,2	18,0
FRR	0,8	2,3	- 1,5
ODASS	126,3	126,6	0,1
ASSO – total d'après le PSTAB	747,8	734,9	12,9
ASSO – total révisé d'après l'INSEE	748,5	735,3	13,2

Source : programme de stabilité pour les années 2024 à 2027 ; comptes nationaux de l'INSEE (31 mai 2024).

La position plus favorable des ASSO que des APU dans leur ensemble se maintiendrait jusqu'en 2027 d'après le dernier programme de stabilité (PSTAB) présenté par le Gouvernement en avril 2024 : leur excédent se maintiendrait et passerait ainsi à 1 % du PIB d'ici à 2027, à mesure que se poursuivrait le remboursement de la dette (*cf. infra*) et que les réformes comme celle du système de retraites engagée avec la LFRSS du 14 avril 2023 produiraient leurs effets. Au même horizon, le solde public se serait redressé mais resterait négatif (2,9 %).

DÉCOMPOSITION DU SOLDE EFFECTIF ET PROJÉTÉ PAR SOUS-SECTEUR DE 2019 À 2027

(en points de PIB)



Source : programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

• Un tel scénario quant aux composantes du solde public est cohérent avec les hypothèses macroéconomiques adressées par le Gouvernement à la Commission européenne. Arrêtée à 0,9 % en 2023, la croissance devrait remonter à 1 % en 2024 avant de retrouver un rythme supérieur à son niveau potentiel.

HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES DU GOUVERNEMENT POUR 2023 À 2027

(en pourcentage)

	2023	2024	2025	2026	2027
Évolution du PIB	0,9	1,0	1,4	1,7	1,8
Évolution du PIB potentiel	1,35	1,35	1,35	1,35	1,35
Consommation des ménages	0,6	1,6	1,6	2,0	2,2
Consommation des APU	0,5	0,1	0,7	1,2	0,9
Investissement des entreprises	1,1	-0,4	0,8	1,3	1,2
Imports	-0,1	0,9	3,1	3,1	3,1
Exports	1,5	2,1	3,9	3,5	3,5
Indice des prix à la consommation (IPC)	4,9	2,5	1,7	1,75	1,75
IPC hors tabac	4,8	2,4	1,6	n. c.	
IPC harmonisé (IPCH)	n. c.	2,5	1,7		
Déflateur du PIB	5,5	2,6	1,7	1,6	1,6
Masse salariale ⁽¹⁾	5,5	2,9	3,1	3,5	3,7
Salaires moyens nominaux par tête	4,2	2,7	2,3	2,1	2,0

Source : programme de stabilité pour les années 2024 à 2027.

D'après le Gouvernement :

– « l'activité en 2024 serait majoritairement portée par l'accélération de la consommation des ménages, grâce au reflux de l'inflation qui soutiendrait les salaires réels et favoriserait une décreue du taux d'épargne ; [...] l'investissement, en particulier celui des ménages, baisserait en raison de l'effet des taux d'intérêts élevés et pèserait sur l'activité » ;

⁽¹⁾ Il s'agit de la masse salariale des branches marchandes non-agricoles (BMNA). L'exposé des motifs de l'article 1^{er} du PLACSS pour 2023 rehausse l'estimation de 5,5 % à 5,7 %.

– la diminution de l’inflation serait surtout le fait des produits alimentaires et manufacturés, car « *les prix de l’énergie augmenteraient en 2023 à un rythme proche de 2023 et [ceux] des services resteraient dynamiques, sans accélérer* ».

Saisi en application du VIII de l’article 61 de la LOLF, le HCFP a relevé que « *le Gouvernement a révisé [à la] baisse sa prévision de croissance du PIB en volume de 0,4 point en 2024 par rapport à la loi de finances* » et estimé que la cible « *demeure optimiste même si elle n’est pas hors d’atteinte* », avec une progression de l’investissement privé semblant haute « *compte tenu notamment du durcissement passé des conditions de financement, en lien avec la hausse de 450 points de base des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE) de juillet 2022 à septembre 2023, qui devrait continuer à produire ses effets* ».

Le HCFP a en outre qualifié de « *cohérent* » le recul attendu de l’inflation en moyenne annuelle et voit l’estimation de masse salariale comme « *affectée d’incertitudes importantes liées à la difficulté de comprendre les évolutions de l’emploi depuis la crise sanitaire, mais [...] un peu élevée* ».

Pour les années suivantes, le HCFP est d’avis que « *les hypothèses de croissance potentielle et d’écart de production sont avantageuses [et] supposent des gains de productivité sensiblement plus élevés que ce que laissent attendre les tendances observées avant la pandémie de covid-19 et une augmentation de l’emploi total, liée notamment aux réformes des retraites et de l’assurance chômage, qui paraît surestimée* ».

Il considère aussi que « *la prévision de croissance effective de 1,6 % en moyenne par an sur les années de 2025 à 2027 est élevée ; elle repose [...] en partie à la baisse du taux d’épargne [des ménages], possible mais non acquise* ».

● Il est utile de comparer les prévisions de l’exécutif avec celles de plusieurs instituts de référence.

HYPOTHÈSES MACROÉCONOMIQUES DE LA BANQUE DE FRANCE POUR 2024 À 2026 ET DE L’OFCE ET DE L’OCDE POUR 2024 ET 2025

(en pourcentage)

	Banque de France			OFCE		OCDE	
	2024	2025	2026	2024	2025	2024	2025
Solde public (<i>en points de PIB</i>)	n. c.			-5,0	-4,4	-5,2	-5,4
Dette publique (<i>en points de PIB</i>)	n. c.			111,9	112,8	113,6	115,6
Évolution du PIB	0,8	1,5	1,7	0,5	1,2	0,7	1,3
Consommation des ménages	1,1	1,5	1,6	0,9	1,4	1,3	1,9
Consommation des APU	1,8	0,8	0,8	0,7	0,0	0,1	0,4
Investissement des entreprises	-0,6	1,5	2,6	-1,7	0,6	-0,6	0,6
Importations	0,7	3,3	3,4	0,7	3,8	-0,6	1,7
Exportations	2,2	3,7	3,9	2,5	3,7	0,7	=
IPC	2,5	1,7	1,7	2,4	2,2	2,3	2,0
IPCH hors énergie et alimentation	2,4	2,2	1,9	n. c.		2,0	2,0
Déflateur du PIB	3,0	1,6	1,4	n. c.		2,4	1,9
Salaire moyen nominal par tête	3,2	3,3	3,3	3,3	3,2	n. c.	
Taux de chômage	7,7	7,8	7,7	8,2	8,1	7,7	7,8

Source : projections macroéconomiques de la Banque de France (12 mars 2024), de l’Observatoire français des conjonctures économiques (10 avril 2024) et de l’Organisation de coopération et de développement économiques (2 mai 2024).

II. L'ÉQUILIBRE GÉNÉRAL ET LES RECETTES

Pour l'exercice clos, l'**article 1^{er} du PLACSS** approuve le résultat des cinq branches des ROBSS et de leur principal satellite (**A**).

L'**article 2 du PLACSS** approuve, en son 1^o, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (*cf.* III) puis, en ses 2^o et 3^o, les recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites (FRR) ou mises en réserve par le fonds de solidarité pour la vieillesse (FSV), lesquelles sont nulles, et enfin, en son 4^o, les passifs que la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) apure (**B**).

L'**article 3 du PLACSS** approuve le rapport sur la situation patrimoniale de la sécurité sociale, laquelle a été certifiée par la Cour des comptes (**C**).

L'**annexe 2 du PLACSS** – jointe au PLFSS de l'année jusqu'en 2022 –, analyse les recettes des régimes et la compensation de certains allègements (**D**).

A. LE SOLDE DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE POUR 2023

Les branches des ROBSS ont en 2023 un **résultat négatif à hauteur de 11,9 milliards d'euros, réduit à 10,8 milliards d'euros en y agrégeant l'excédent du FSV**, qui finance des avantages non-contributifs, dont l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) et la validation des périodes non travaillées – chômage, arrêts de travail, apprentissage, stages et activité partielle.

En comparaison avec la prévision de la LFSS pour 2023 puis la dernière rectification de la LFSS pour 2024, ce déficit traduit une dégradation de respectivement 3,7 milliards d'euros et 2,1 milliards d'euros.

SOLDE DES BRANCHES DU ROBSS ET DU FSV POUR 2023

(en milliards d'euros)

	LFSS pour 2023 Prévision 2023	LFSS pour 2024 Rectification 2023	PLACSS pour 2023 Approbation 2023
Maladie	- 7,1	- 9,4	- 11,1
Accidents du travail et maladies pro.	2,2	1,9	1,4
Vieillesse	- 3,6	- 1,9	- 2,6
Famille	1,3	1,0	1,0
Autonomie	- 1,2	- 1,1	- 0,6
Régimes obligatoires de base	- 8,4	- 9,5	- 11,9
Fonds de solidarité vieillesse	1,3	0,8	1,1
ROBSS + FSV	- 7,1	- 8,7	- 10,8

Source : annexes B des LFSS pour 2023 et 2024 ; article 1^{er} du PLACSS pour 2023.

Dans son rapport sur l'application des lois de financement (RALFSS), prévu par le 3^o de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale, la Cour des comptes estime que le déficit aurait atteint 12,3 milliards d'euros si les branches maladie et vieillesse n'avaient pas calculé leurs provisions d'une manière qui améliore le résultat de 1 milliard d'euros pour la première – « *une sous-évaluation contraire au principe de prudence* » – et de 0,5 milliard d'euros pour la seconde.

RECTIFICATIONS SUCCESSIVES DU SOLDE DES ROBSS ET DU FSV POUR 2023

(en milliards d'euros)



Source : annexes B des LFSS pour 2020 à 2024 et du PLACSS pour 2022 ; article 1^{er} du PLACSS pour 2023.

Avec 1,4 et 1 milliard d'euros, les branches accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP) et famille conservent leur résultat positif. Les branches maladie, vieillesse et autonomie sont en déficit : par rapport à la programmation, il est dégradé de 4 milliards d'euros pour la première, mais amélioré de respectivement 1 et 0,6 milliard d'euros pour les deux autres.

RECETTES ET DÉPENSES DES BRANCHES DU ROBSS ET DU FSV POUR 2023

(en milliards d'euros)

	Prévision LFSS pour 2023		Approb. PLACSS pour 2023	
	Recettes	Dépenses	Recettes	Dépenses
Maladie	231,2	238,3	232,8	243,9
Accidents du travail et maladies pro.	17,0	14,8	16,8	15,4
Vieillesse	269,7	273,3	272,5	275,1
Famille	56,7	55,3	56,8	55,7
Autonomie	36,2	37,4	37,0	37,6
Régimes obligatoires de base	593,2	601,6	598,5	610,4
Fonds de solidarité vieillesse	20,6	19,3	20,4	19,3
ROBSS + FSV	594,8	601,9	600,0	610,7

Source : annexes B de la LFSS pour 2023 ; article 1^{er} du PLACSS pour 2023.

L'annexe A du PLACSS fournit des précisions sur le solde d'autres régimes de base que le régime général. Le régime des non-salariés et celui des salariés relevant de la Mutualité sociale agricole (MSA) sont chacun excédentaire pour 0,1 milliard d'euros. La Caisse nationale de retraite des agents des collectivités territoriales et de la fonction publique hospitalière (CNRACL) a un déficit de 2,5 milliards d'euros ; pour leurs prestations de base, la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaire (CRPCEN), la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CNAVPL) et celle des barreaux français (CNBF) affichent des excédents respectifs de 0,3 milliard d'euros, 0,4 milliard d'euros et 0,1 milliard d'euros. D'autres régimes ont un solde nul, car ils sont équilibrés par la loi de finances : services des retraites de l'État (SRE), Société nationale des chemins de fer (SNCF), Régie autonome des transports parisiens (RATP), Établissement national des invalides de la marine (ENIM), Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), etc.

SOLDE EFFECTIF ET PROJETÉ DES ROBSS ET DU FSV DE 2008 À 2027 (P)

(en milliards d'euros)



Source : annexes B des LFSS pour 2008 à 2024 ; PLACSS pour 2023.

Le RALFSS de la Cour des comptes voit dans le résultat des régimes sociaux pour 2023 une « *perte de maîtrise* », avec « *l'installation d'un déficit structurel* » – lié à un « *ralentissement non anticipé du rythme de progression des recettes* » et aux revalorisations dont ont bénéficié tant les personnels des établissements de santé que les retraités et les allocataires de la branche famille – et rappelle que la LFSS pour 2024, « *a dégradé encore cette perspective en prévoyant une augmentation continue du déficit jusqu'en 2027 (17,2 milliards d'euros) sans plus de perspective [...] de retour à l'équilibre* », le respect des jalons annuels impliquant un « *freinage* » pour la branche maladie et étant rendu plus difficile car « *la réforme des retraites [...] n'aura d'effets financiers favorables [...] que très progressivement* ».

B. LA GESTION DE LA DETTE SOCIALE

Il convient de rappeler que la récurrence des soldes négatifs au cours des différents exercices a entraîné la constitution d'une dette, répartie entre :

- les déficits portés en trésorerie par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS), qui couvre ses besoins par des emprunts auprès de banques ou de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et par des émissions de court terme sur les marchés, dans la limite de 45 milliards d'euros en 2023 (avec un point bas de 18,4 milliards d'euros et un taux oscillant de 2,2 % à 3,9 % au long de l'année, contre un taux moyen de - 0,34 % pour l'exercice précédent) ;

- la dette reprise en vue de son apurement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), établissement public administratif (EPA) géré par l'Agence France Trésor et créé par l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996, cette dernière ayant fixé les trois principes suivant lesquels la caisse bénéficie de ressources dédiées, la durée de remboursement est limitée dans le temps et chaque nouveau transfert de dette doit être accompagné de recettes suffisantes.

Ces deux compartiments de dette à court (1) et moyen-long terme (2) seront abordés successivement.

ENDETTEMENT FINANCIER DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2010 À 2023

(en milliards d'euros courants)

(en milliards d'euros)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
dettes financières	-146,8	-170,1	-173,9	-173,4	-179,9	-181,6	-173,1	-158,5	-142,6	-132,5	-178,8	-179,2	-179,8	-166,1
dettes Autres	-28,1	-7,6	-11,6	-13,6	-17,5	-16,4	-11,9	-6,5	-11,5	-14,0	-13,2	-11,7	-10,1	-15,9
dettes ACOSS	-17,5	-5,6	-16,9	-20,5	-24,2	-27,4	-20,4	-27,3	-23,1	-26,5	-62,5	-44,1	-26,1	-2,1
dettes CADES	-101,2	-156,9	-145,4	-139,3	-138,2	-137,8	-140,8	-124,7	-108,0	-92,0	-103,0	-123,4	-143,6	-148,1
actifs financiers	50,8	58,9	57,7	55,4	58,5	60,8	55,1	55,6	55,8	57,9	68,1	63,9	57,1	61,4
actifs financiers Autres	16,9	26,0	23,9	21,5	22,6	28,0	20,6	20,7	24,0	25,6	42,8	38,5	37,0	40,2
actifs financiers FRF	33,9	32,9	33,8	33,9	35,9	32,8	34,5	35,0	31,8	32,3	25,3	25,4	20,1	21,2
endettement financier net	-96,0	-111,2	-116,2	-118,0	-121,3	-120,8	-118,0	-102,9	-86,8	-74,6	-110,6	-115,3	-122,7	-104,7
variation N-1/N	-19,7	-15,2	-5,0	-1,8	-3,3	0,5	2,8	15,1	16,1	12,2	-36,0	-4,7	-7,4	18,0

Source : annexe 1 du PLACSS pour 2023 – REPSS sur le financement.

1. L'endettement du régime général

L'ACOSS affiche à la fin de l'exercice 2023 un endettement financier de 2,1 milliards d'euros, en baisse de 24 milliards d'euros en un an.

Son résultat financier net, défini par la CSS comme la « *différence entre les charges d'intérêt supportées sur les emprunts et les produits financiers retirés de certaines disponibilités ponctuelles* » est de - 75,7 millions d'euros (ce qui traduit une nouvelle fois la hausse des taux puisqu'il était de 271,3 millions d'euros en 2021 puis encore de 70,4 millions d'euros en 2022), selon cette répartition :

– 617,4 millions d'euros de charges, soit dix fois plus qu'en 2022 ;

– 541,7 millions d'euros de produits, dont 387,9 millions d'euros à raison de la rémunération de ses comptes à la CDC et à la Banque de France, 5 millions d'euros du fait de marges sur des *Euro commercial papers* (ECP) et 148,8 millions d'intérêts sur les relations avec d'autres partenaires financiers.

Après un solde négatif de 31,9 milliards d'euros en 2021 puis de 12,5 milliards d'euros en 2022, l'ACOSS connaît au terme de l'exercice 2023 une trésorerie excédentaire de 2,9 milliards d'euros, avec un point bas de - 18,4 milliards d'euros en janvier.

2. L'apurement des passifs transférés

En 2023, la CADES a amorti 18,31 milliards d'euros, au-dessus de l'objectif initialement fixé par la LFSS pour 2023, à savoir 17,7 milliards d'euros, et égal à celui rectifié par la LFSS pour 2024.

- La reprise de 136 milliards d'euros de passifs, réalisée sur le fondement du II *septies* de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 précitée, tel que rétabli par l'article 1^{er} de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, s'est poursuivie. Pour rappel, trois ensembles de passifs doivent être distingués au sein de ces nouveaux flux :

- au plus tard le 30 juin 2021 et dans la limite de 31 milliards d'euros, la CADES devait avoir couvert les besoins de l'ACOSS au 31 décembre 2019, soit 31,2 milliards d'euros, dont la moitié environ au titre de la branche maladie ;

– à compter de 2021 et dans la limite de 92 milliards d’euros, la CADES doit couvrir les déficits cumulés entre 2020 et 2023 par le régime général, le FSV et la branche vieillesse du régime des non-salariés agricoles ;

– à compter de 2021, la CADES verse à la CNAM les sommes nécessaires pour couvrir un maximum d’un tiers de la charge des emprunts contractés par les établissements publics de santé jusqu’à 2019, soit 13 milliards d’euros.

**RÉPARTITION PAR EXERCICE ET CATÉGORIES D’OPÉRATIONS DE LA REPRISE
DE PASSIFS PAR LA CADES POUR L’APPLICATION DE LA LOI DU 7 AOÛT 2020**

(en milliards d’euros)

	2020	2021	2022	2023	Total	2024 (p)
Déficits jusqu’au 31 décembre 2019	20,0	11,2	s. o.		31,2	
Déficits pour 2020 (maladie et FSV)		23,8	9,1	0,0	32,9	s. o.
Déficits pour 2021 (maladie)		0,0	25,9	0,2	26,1	
Déficits pour 2022 (maladie et vieillesse)	s. o.	0,0	0,0	24,0	24,0	8,8
Dette hospitalière (dotations de la CNAM)		5,0	5,0	3,0	13,0	s. o.
Total	20,0	40,0	40,0	27,2	127,2	136,0

Source : RALFSS de la Cour des comptes.

Pour rappel, 37,34 des 40 milliards d’euros attribués aux ROBSS en 2022 concernaient la CNAM, dont 86,6 % pour la branche maladie et 13,4 % au titre du soutien à paiement de la charge de leur dette par les hôpitaux.

Concernant l’exercice clos, le décret n° 2023-12 du 11 janvier 2023 a prévu sept versements d’un total de 27,23 milliards d’euros, dont :

- 22,5 milliards d’euros pour les déficits de la branche maladie ;
- 1,7 milliard d’euros pour ceux de la branche vieillesse ;
- 3 milliards d’euros pour les emprunts des hôpitaux.

Le décret n° 2024-176 du 6 mars 2024 a opéré une régularisation minorant de 0,95 milliard d’euros les abondements de la CNAM pour majorer d’autant ceux de la CNAV (ce que masque le tableau *supra*, lequel additionne les deux branches).

Ainsi, avec 20 milliards d’euros repris en 2020, puis 40 milliards d’euros repris en 2021 comme en 2022 et enfin 27,2 millions d’euros repris en 2023, la reprise des déficits du RG est proche du point de saturation : le décret du 6 mars 2024 précité a prévu un transfert de 8,77 milliards d’euros au profit de la branche maladie, répartis en trois échéances de 2,19 puis 4,98 et 1,59 milliards d’euros.

La Cour des comptes soulignait déjà il y a un an qu’une solution devra être trouvée pour les déficits enregistrés depuis 2020 par la CNRACL et pour les futurs passifs qui, sinon, pèseront sur la trésorerie de l’ACOSS.

● Pour la seule année 2023, l’annexe 7 du PLACSS et le rapport d’activité de la CADES indiquent que cette dernière a payé des intérêts de 2,75 milliards d’euros (contre 1,25 milliard d’euros en 2022), avec le programme suivant :

– six émissions à moyen et long termes, toutes sous format social ⁽¹⁾, pour un taux moyen de 3,1 %, ayant permis de lever 22,2 milliards d’euros (contre 38,1 milliards d’euros en 2022), empruntés à 54,1 % sur le marché de l’euro et pour le surplus sur celui du dollar (contre une campagne de 2022 qui comprenait également des opérations libellées en couronne suédoise et en renminbi pour 0,62 milliard d’euros) ;

– 125 émissions à court terme, pour un taux moyen de 3,52 % (flux), ayant permis de lever 24 milliards d’euros, avec un encours de 8,4 milliards d’euros au 31 décembre (contre 1,65 milliard d’euros un an auparavant), au taux moyen de 3,93 % (stock), contre 1,24 % à la fin de 2022.

EMPRUNTS DE RÉFÉRENCE CLÔTURÉS PAR LA CADES EN 2023

	Montant	Marché	Livre d’ordres *	Maturité	Taux	Social bonds
10 janvier	5,0 Md€	Euro	31 Md€ (300)	2028	3,053 %	65 %
18 janvier	3,7 Md€	Dollar	4 Md€ (150)	2026	4,700 %	49 %
21 février	4,0 Md€	Euro	25 Md€ (240)	2030	3,173 %	58 %
16 mai	2,8 Md€	Dollar	4,5 Md€ (88)	2028	3,750 %	37 %
21 juin	3,0 Md€	Euro	11 Md€ (160)	2031	3,106 %	53 %
12 septembre	3,7 Md€	Dollar	11 Md€ (140)	2026	4,875 %	61 %

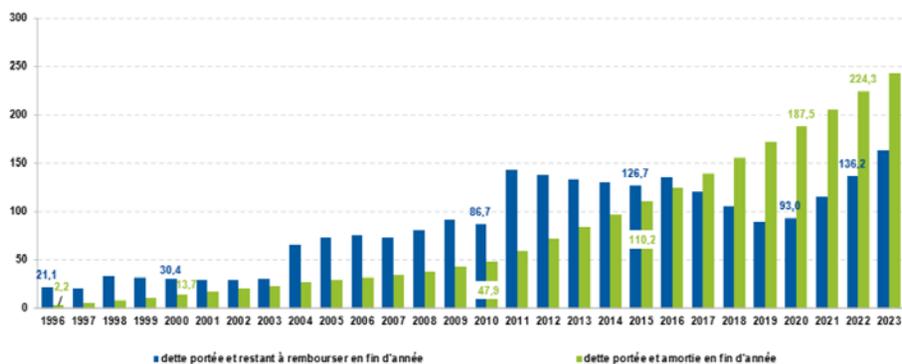
(*) : figure entre parenthèses le nombre d’investisseurs.

Source : commission des finances d’après le rapport d’activité de la CADES pour 2023.

Ainsi, depuis sa création, les déficits repris par la CADES atteindraient 387,7 milliards d’euros, parmi lesquels 242,6 milliards d’euros ont été apurés, tandis que 145,2 milliards d’euros restent au passif de son bilan.

ÉVOLUTION DU CUMUL DE LA DETTE REPRISSE PAR LA CADES DE 1996 À 2023

(en milliards d’euros courants)



Source : annexe 1 du PLACSS pour 2023 – REPS sur le financement (lire 145,2 en bleu et 246,2 en bleu pour 2023).

Compte tenu des projections de ressources qu’elle établit – pour 2023 : 8,85 milliards d’euros de CRDS et 10,11 milliards d’euros de CSG d’une part et un

⁽¹⁾ D’après l’International capital market association (ICMA), le social bond est une obligation qui finance exclusivement des projets à impact social positif sur la population cible. L’émetteur s’engage à communiquer aux investisseurs des éléments d’évaluation sur les bénéfices attendus.

versement de 2,1 milliards d’euros par le FRR ⁽¹⁾ – et des perspectives sur les marchés, la caisse estime, sauf dans l’hypothèse, naturellement, où de nouveaux passifs lui seraient transférés – impliquant une révision organique – qu’elle serait en mesure d’éteindre sa dette en 2032 (scénario médian d’une probabilité de 90 %), ou en 2031 ou 2033 (probabilité respective de 5 %).

Le rapporteur sera attentif aux conclusions de la mission d’évaluation et de contrôle (MECSS) de la commission des affaires sociales sur la dette sociale, attendues d’ici à l’été 2024.

Les deux premiers graphiques ci-après concernent le flux des opérations réalisées en 2023 ; les trois suivants concernent le stock.

**DISTRIBUTION DES TITRES DE LA CADES SUR LE MARCHÉ PRIMAIRE
PAR TYPE D’INVESTISSEURS (haut) ET PAR ZONE GÉOGRAPHIQUE (bas) EN 2023**

(en pourcentage)

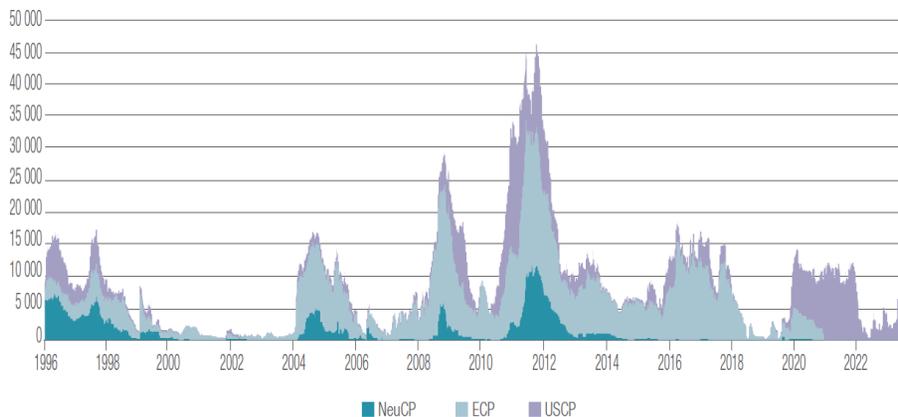


Source : rapport d’activité de la CADES pour 2023.

⁽¹⁾ À compter de 2024, la fraction de CSG sur les revenus d’activité, de remplacement et du capital affectée à la CADES est passée de 0,6 à 0,45 point. À compter de 2025, le versement du FRR passera à 1,45 milliard d’euros.

ENCOURS DES ÉMISSIONS À COURT TERME DE LA CADES DE 1996 À 2023

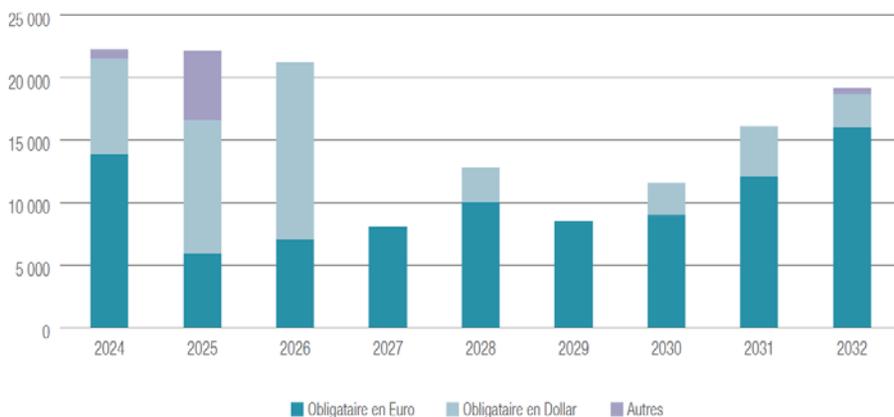
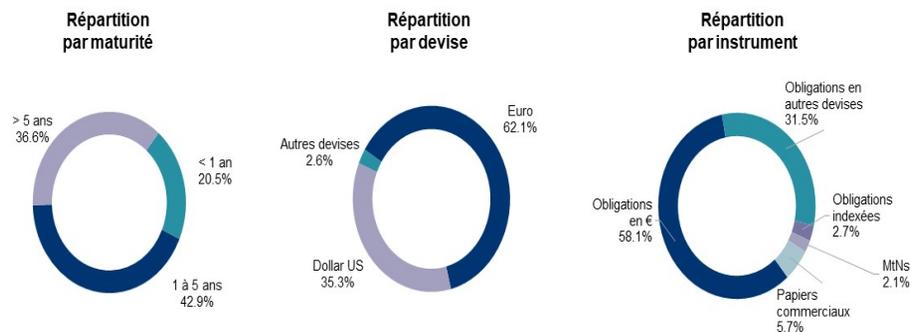
(en millions d'euros)



Source : rapport d'activité de la CADES pour 2023.

RÉPARTITION (haut) ET ÉCHÉANCIER (bas) DE L'ENCOURS DE DETTE À MOYEN ET LONG TERMES DE LA CADES AU 31 DÉCEMBRE 2023

(en millions d'euros)



Source : rapport d'activité de la CADES pour 2023.

C. LE BILAN DES RÉGIMES ET DE LEURS SATELLITES

Les comptes nationaux notifiés le 26 mars 2024 à EUROSTAT par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) font état d'une **dette des ASSO, au sens du traité de Maastricht, de 263,7 milliards d'euros à la fin de 2023**, contre 270,8 milliards d'euros pour l'exercice précédent.

• Sur le champ plus restreint de la LFSS, c'est-à-dire celui des ROBSS et des organismes concourant à leur financement, affectataires de recettes de leur part ou chargés de constituer des réserves à leur profit, l'annexe A du PLACSS fait état d'un **actif** et d'un **passif de 177,2 milliards d'euros** au 31 décembre 2023, contre 171,3 milliards d'euros il y a un an et 179,2 milliards d'euros il y a deux ans.

SITUATION PATRIMONIALE SIMPLIFIÉE DE LA SÉCURITÉ SOCIALE EN 2023

(en milliards d'euros)

Actif		Passif	
Immobilisations	7,30	Fonds propres	- 99,18
		<i>dont réserves des ROBSS</i>	8,89
		<i>dont investissements du FRR</i>	13,64
		<i>dont report à nouveau</i>	- 149,38
<i>s. o.</i>		Provisions pour risques et charges	17,23
Actif financier	60,60	Passif financier	174,02
<i>dont val. mobilières et placements</i>	38,17	<i>dont titres de l'ACOSS</i>	13,79
<i>dont encours bancaire</i>	20,26	<i>dont titres de la CADES</i>	150,90
<i>dont créances financières</i>	2,16	<i>dont dettes bancaires</i>	5,57
Actif circulant	109,31	Passif circulant	78,14
<i>dont créances de prestations</i>	9,24	<i>dont dettes en prestations</i>	42,38
<i>dont créances de cotisations et ITN</i>	9,62	<i>dont charges à payer en cotisations</i>	4,95
<i>dont produits à recevoir</i>	64,63	<i>dont dettes envers des pers. pub.</i>	19,88
<i>dont créances sur des pers. pub.</i>	17,75	<i>dont autres passifs</i>	10,94
Total de l'actif	177,22	Total du passif	177,22

Note : les items précédés du pronom « dont » correspondent aux exemples les plus significatifs d'une catégorie, non à tous les sous-totaux d'un agrégat intermédiaire entrant dans le bilan.

Source : annexe A du PLACSS pour 2023 ; rapport de la CCSS

La notion de dette appelle des précisions dès lors qu'elle est lue sous l'angle de sa place dans la situation patrimoniale des organismes sociaux.

Entendu, ainsi que l'est celui de l'État, comme le cumul des déficits non remboursés (passifs nets), l'**endettement budgétaire** de la sécurité sociale est de **92,2 milliards d'euros** à la fin de 2023, soit une amélioration de 7 milliards d'euros en un an, grâce au recul des déficits et à la performance de la CADES et du FRR.

Une fois pris en compte non seulement ces fonds propres négatifs mais aussi les obligations auprès des marchés et des établissements de crédits (174 milliards d'euros), minorées des placements et de la trésorerie (60,6 milliards d'euros), l'**endettement financier net** de la sécurité sociale passe de 122,7 milliards d'euros en 2022 à **113,4 milliards d'euros** en 2023 (174 milliards d'euros dûs mais 60,6 milliards d'euros d'actifs). La différence entre les actifs et les passifs de marché s'est creusée de 7,3 milliards d'euros pour la CADES et s'est améliorée de 14,7 milliards d'euros pour le régime général.

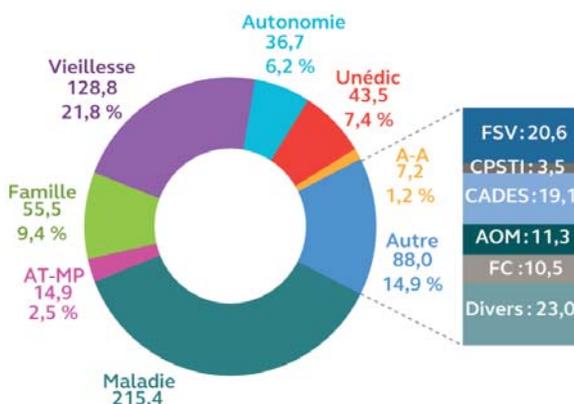
● Introduit par le II de l'article 22 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement ; elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle [...] de l'application des lois de financement de la sécurité sociale [...] ; les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères ; ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Conformément au 4° de l'article L.O. 111-4-6 du code de la sécurité sociale et à l'article L.O. 132-2-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a établi un rapport sur les vérifications qu'elle a effectuées concernant les dix jeux de comptes composant les états financiers afférents au PLACSS, à savoir ceux de l'activité de recouvrement, celui de chacune des branches et celui des organismes qui les gèrent : l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) – ou depuis janvier 2021, la caisse nationale des unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) – et les caisses nationales d'assurance maladie (CNAM), d'assurance vieillesse (CNAV), de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et des allocations familiales (CNAF).

Une telle combinaison, qui d'une part ne retrace pas les nombreux transferts entre les branches ou les organismes et d'autre part retrace des opérations dépassant le cadre de la LFSS – par exemple à raison de l'encaissement de produits ou de la prestation de services pour le compte de l'État, des collectivités territoriales ou de régimes tiers aux ROBSS –, explique que la Cour se prononce sur des sommes à la fois plus élevées que celles présentées *supra* et déséquilibrées, avec des recettes de 695,5 milliards d'euros et des dépenses de 567,5 milliards d'euros, au sein desquelles le régime général pèse 72,6 % et 90,8 % (contre 664,8 milliards d'euros et 556,2 milliards d'euros au titre de la certification pour 2022).

RÉPARTITION DES PRODUITS FAISANT L'OBJET DE LA CERTIFICATION EN 2023

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Note : AA correspond à l'AGIRC-ARRCO ; AOM correspond aux autorités organisatrices de la mobilité ; FC correspond à France compétences.

Source : Cour des comptes.

En revanche, après avoir prononcé à l'encontre de cette branche un « refus » pour 2022, la Cour « constate qu'il ne lui est pas possible d'exprimer une position sur les comptes de la branche famille [et] de la CNAF » pour 2023 car :

– « du fait de son déploiement [uniquement] à compter du second semestre de 2023, le plan d'action partagé par l'ordonnateur et le directeur comptable et financier, destiné à garantir le paiement à bon droit des prestations n'apporte pas encore d'assurance raisonnable sur la maîtrise des risques affectant les opérations que les caisses réalisent » ;

– « en dépit [...] de la progression de la performance des contrôles, la capacité de détection des erreurs par le réseau demeure très inférieure au risque induit par l'insuffisante fiabilité des données déclarées par les allocataires » ;

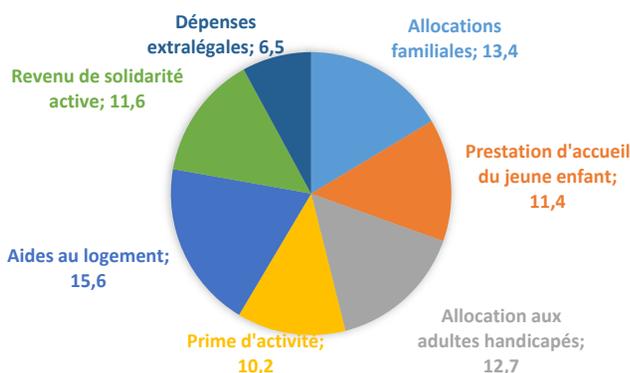
– dans les vingt-quatre mois suivant le versement des prestations, il y aurait « 5,5 milliards d'euros d'indus et de rappels qui ne seront jamais détectés » et, dans le délai de neuf mois, plus d'un quart des montants versés au titre de la prime d'activité demeurerait affecté d'erreurs non corrigées, le ratio étant respectivement d'un cinquième pour le revenu de solidarité active (RSA) et d'un huitième pour les aides personnalisées au logement (APL) ;

– « un contrôle sur place approfondi d'un échantillon représentatif de l'ordre de 6 000 dossiers d'allocataires, dont les résultats sont extrapolés sur le plan statistique » permet d'estimer que « la fraude représente en valeur centrale 4,9 % des prestations légales versées, soit 3,9 milliards d'euros », ce qui, par rapport à 2021, constitue une hausse de l'ordre de 39 % (elle était alors estimée à 2,8 milliards d'euros) ;

– « la gouvernance en matière de sécurité du système d'information présente des fragilités ; les exigences réglementaires applicables en la matière ne sont que partiellement mises en œuvre ».

CHARGES LÉGALES ET EXTRALÉGALES DE LA BRANCHE FAMILLE EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après le RALFSS de la Cour des comptes.

En revanche, la Cour des comptes a certifié les comptes de quatre des cinq branches de prestations, ceux de l'activité de recouvrement et ceux de cinq des organismes nationaux, formulant quarante-neuf observations : six « *anomalies comptables significatives* » et quarante-trois « *insuffisances d'éléments probants* » (contre cinquante-quatre observations pour les deux exercices précédents).

- Les états du FRR ont été certifiés sans réserve et ceux de la CADES avec une réserve (sur la CSG et la CRDS) par leur commissaire au compte respectif.

- L'examen concomitant, par la commission des finances, du PLACSS de l'année 2023 (pour avis) et du projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (au fond), donne l'occasion de s'intéresser à la créance de l'État vis-à-vis des régimes dans le champ de la LFSS.

Après avoir atteint un point haut de 2,88 milliards en 2021, les versements du budget général au profit des ROBSS dépassent le montant des compensations, passant de 13 millions d'euros à **155 millions d'euros** entre 2022 et 2023, soit :

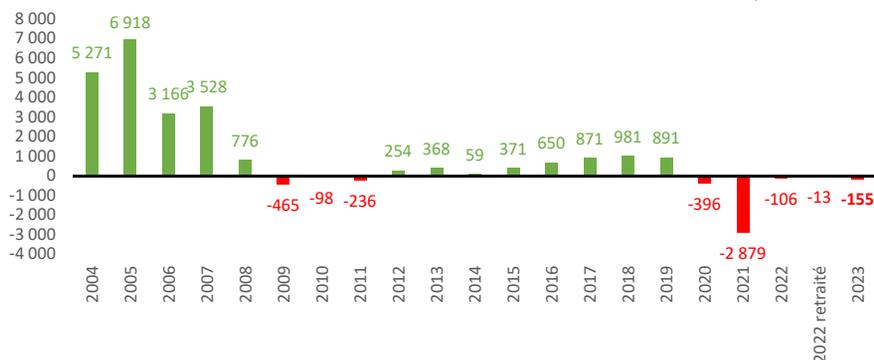
- un transfert de 52,8 milliards d'euros de crédits et un coût réel de seulement 52,7 milliards d'euros ;

- le solde entre une créance de l'État d'environ 429 millions d'euros au titre des exonérations de cotisations et contributions (pour leur part n'étant pas neutralisée par l'affectation de recettes fiscales) et une dette d'environ 584 millions d'euros à raison des prestations que les ROBSS servent pour le compte de l'État.

Demeurent créditrices les missions *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (340 millions d'euros), *Cohésion des territoires* (245 millions d'euros), *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (152 millions d'euros), *Outre-mer* (107 millions d'euros) et *Solidarité, insertion et égalité des chances* (105 millions d'euros) ; la mission *Travail et emploi* est débitrice (44 millions d'euros).

ÉVOLUTION DU SOLDE DE L'ÉTAT VIS-À-VIS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DE 2004 À 2022

(en millions d'euros)



Note : les chiffres négatifs et en rouge correspondent à une créance de l'État vis-à-vis des ROBSS.

Source : commission des finances d'après l'exposé général des motifs du PLR pour 2023.

D. LES RECETTES

Quatre documents éclairent le Parlement dans l'évaluation des recettes des ROBSS : le REPSS sur le financement, l'annexe 2 du PLACSS, le RALFSS et le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS).

La Cour des comptes note que la hausse de ces recettes de 27,5 milliards d'euros (4,8 %) en 2023 par rapport à 2022 et de 5,1 milliards d'euros (0,9 %) par rapport à la prévision a surtout reposé sur la croissance de la masse salariale pendant les trois premiers trimestres, mais que leur recul de 2,3 milliards d'euros (- 0,4 %) par rapport à la rectification de la LFSS pour 2024 a tenu au ralentissement de l'activité et de l'inflation à la fin de l'année.

1. Un financement encore majoritairement assuré par les cotisations

Ainsi que le notait le rapporteur pour avis lors de l'examen du PLFSS pour 2024, « depuis la fin de la Seconde guerre mondiale, la sécurité sociale était majoritairement (à hauteur de plus de 90 % jusqu'en 1990) financée par des cotisations assises sur le facteur travail, suivant une logique d'inspiration mutualiste parfois qualifiée de bismarckienne ; les trente dernières années ont vu l'affectation croissante d'impositions de toutes natures (ITN) aux ASSO, avec la création de la contribution sociale généralisée (CSG) en 1991 et le transfert successif de prélèvements fiscaux comme la taxe sur les salaires (TS), divers droits d'accises, la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S), etc. ; cet état de fait traduit l'évolution tendancielle vers un système de protection sociale dit *beveridgien*, même si la nature des recettes des branches varie en fonction du caractère professionnel ou solidaire des risques qu'elles couvrent » ⁽¹⁾.

En 2023, le montant respectif des cotisations et des impositions est de 344,2 et de 228,8 milliards d'euros, soit 57,4 % et 38,1 % des recettes (le reliquat correspondant à des transferts nets ou d'autres produits). Les cotisations ont crû de 4,3 % en un an ; contre 4,2 % pour les impositions. La progression est contrastée selon les impositions : 4,5 % pour la CSG assise sur les revenus d'activité, 4,8 % pour celle assise sur les revenus du patrimoine et 4,8 % pour celle assise sur les revenus de remplacement ; 3,8 % pour la taxe sur les salaires ; 4,3 % pour le forfait social ; 4,3 % pour la TVA. En revanche, malgré la réforme entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2023 ⁽²⁾, le produit des droits sur les tabacs a reculé de 200 millions

(1) Avis n° 1784 de M. Michel Lauzzana, au nom de la commission des finances, sur le PLFSS pour 2024, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 18 octobre 2024.

(2) L'article 15 de la LFSS pour 2023 a marqué une franche revalorisation de l'accise, avec : 1° une indexation des tarifs et des minima de perception suivant l'IPCHT prévu pour l'année précédente sur la base du rapport sur la situation et les perspectives économiques, sociales et financières de la nation (RESF) annexé au PLF, le cas échéant régularisée, sans limitation dans le cas du tarif et dans la limite de 3 % pour le minimum ; 2° la création d'une catégorie pour le tabac à chauffer ; 3° une convergence des tarifs applicables en Corse. À l'exception de ses fractions perçues en outre-mer et en Corse, 99,5 % du produit de l'accise est affecté à la branche maladie, sur le fondement du 1° de l'article L. 314-37 du code des impositions sur les biens et services et du a du 7° de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale – le surplus bénéficiant au régime d'allocations viagères des gérants de débits de tabac.

d'euros (- 1,4 %). Le produit des droits sur les boissons alcooliques et sucrées ou sucrées a baissé de 100 millions d'euros (- 2 %).

La CCSS rappelle que 65 % des recettes des ROBSS et du FSV reposent sur le facteur travail et estime que leur progression de 4,8 % de 2022 à 2023 se répartit entre 0,5 point pour l'effet des mesures nouvelles (2,7 milliards d'euros), 2,1 point pour le rendement de la masse salariale privée (11,3 milliards d'euros) et 2,3 point pour les autres assiettes – masse salariale publique, revenus du capital, TVA, etc. – (12,4 milliards d'euros).

PRODUITS NETS DES ROBSS ET DU FSV PAR NATURE EN 2022 ET 2023

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

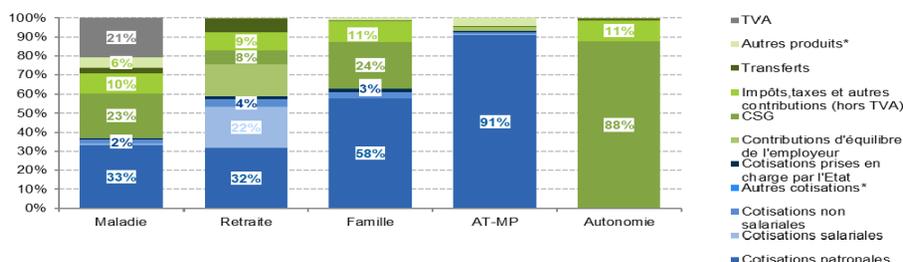
	2023	LFSS pour 2023			LACSS pour 2022		
		Prév.	Écart		Réal.	Écart	
			Val.	Vol.		Val.	Vol.
Cotisations sociales	291,09	290,2	0,89	0,3 %	278,97	12,12	4,3 %
Cotisations de l'État	6,86	5,9	0,96	16,3 %	6,90	0,37	- 0,5 %
Cotis. d'équilibre de l'employeur	46,34	46,5	- 0,16	- 0,3 %	44,56	1,78	4,0 %
Impositions de toutes natures	227,98	230,1	- 2,12	- 0,9 %	218,83	9,15	4,2 %
<i>dont contrib. sociale généralisée</i>	120,75	118,4	2,35	2,0 %	115,51	5,24	4,5 %
<i>dont autres impôts affectés</i>	107,24	111,7	- 4,46	- 4,0 %	103,32	3,92	3,8 %
Charges de non-recouvrement	- 1,07	- 2,1	1,03	- 49,0 %	- 1,24	- 0,18	- 14,1 %
Transferts nets	12,75	11,2	1,55	13,8 %	11,44	1,31	11,5 %
Autres produits nets	16,00	13,1	2,90	21,1 %	12,99	3,00	23,1 %
Total	599,96	594,9	5,1	0,9 %	572,45	27,5	4,8 %

Source : RALFSS de la Cour des comptes pour la prévision ; rapport de la CCSS pour l'exécution.

Le profil de financement varie selon les risques : la branche AT-MP est encore profondément marquée par une logique d'assurance, quand la cinquième branche, relative à l'autonomie, relève surtout de la solidarité nationale.

STRUCTURE DES RECETTES BRUTES PAR BRANCHE DES ROBSS EN 2023

(en pourcentage)



Source : annexe 1 du PLACSS pour 2023 – REPS sur le financement.

2. La compensation des allègements par l'État

Il convient d'exposer brièvement les grands principes de la neutralité des relations entre l'État et la sécurité sociale avant d'aborder son schéma en 2023.

• L'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits à la sécurité sociale afin de compenser :

– toute mesure de réduction ou d'exonération instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite Veil ⁽¹⁾ ;

– toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 ⁽²⁾ ;

– toute mesure de transferts de charges.

Conformément à l'article L.O. 111-3-16 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction résultant de la réforme de 2022, seules les LFSS peuvent créer ou modifier des réductions ou exonérations de cotisations ou de contributions de sécurité sociale non-compensées aux ROBSS ou établies pour une durée égale ou supérieure à trois ans ⁽³⁾.

L'on distingue une compensation dite intégrale, prenant la forme de crédits du budget de l'État, et des affectations de recettes pour solde de tout compte.

• En ne retenant que les exonérations et réductions, c'est-à-dire les minorations de l'assiette ou du taux des prélèvements sociaux, les allègements généraux et ciblés hors covid-19 représentent 74,6 milliards d'euros en 2023 (contre 67,3 milliards d'euros en 2022 et 76,2 milliards d'euros prévus en 2024).

Ces mesures ciblées ont été compensées à hauteur de 96,6 %.

Elles ont porté :

– sur la branche maladie pour 39,3 milliards d'euros ;

– sur la branche vieillesse pour 19 milliards d'euros ;

– sur la branche famille pour 15,5 milliards d'euros ;

– sur la branche autonomie pour 0,4 milliard d'euros ;

– sur la branche AT-MP pour 0,2 milliard d'euros.

Si l'on ajoute les exemptions d'assiette ⁽⁴⁾, **le total des « niches sociales » entrant dans le champ de la LFSS est de 88,7 milliards d'euros en 2023.**

⁽¹⁾ Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

⁽²⁾ Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

⁽³⁾ Modifié par la loi organique n° 2010-1380 du 13 novembre 2010 relative à la gestion de la dette sociale, l'ancien IV de l'article L.O. 111-3 est devenu ce nouvel article L.O. 111-3-16 sur le fondement de la loi organique n° 2022-354 du 14 mars 2022, laquelle a également prévu un monopole des LFSS pour les allègements sociaux de plus de trois ans.

⁽⁴⁾ L'annexe 2 du PLACSS définit les exemptions comme les « dispositifs qui dérogent au premier alinéa de l'article L. 136-1-1 du code de la sécurité sociale, selon lequel l'assiette des contributions sociales et, par

COÛT DES ALLÈGEMENTS (ROBSS – HORS FSV) EN 2023

(en millions d'euros)

Allègements généraux et mesures de modulation des taux (1)	65 451
Part patronale des cotisations sur les bas salaires	26 878
Cotisations d'allocations familiales (salariés)	9 424
Cotisations d'allocations familiales (régimes spéciaux)	39
Cotisations d'assurance maladie (régimes des indépendants)	1 365
Cotisations d'allocations familiales (régimes des indépendants)	747
Cotisations d'assurance maladie (régimes spéciaux)	286
Part patronale des cotisations d'assurance maladie (salariés)	26 712
Exonérations compensées par des missions du budget de l'État ; hors covid-19 (2)	6 541
<i>Travail et emploi</i>	4 462
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	392
<i>Outre-mer</i>	1 261
<i>Culture</i>	30
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	89
<i>Médias, livre et industries culturelles</i>	10
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	270
<i>Santé</i>	26
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	1
Exonérations compensées par des missions du budget de l'État ; covid-19 (3)	146
<i>Plan d'urgence face à la crise sanitaire</i>	106
<i>Plan de relance</i>	40
Total des compensations fiscales et budgétaires ; hors covid-19 = (1) + (2)	71 992
Total des compensations fiscales et budgétaires ; y. c. covid-19 ; (5) = (1) + (2) + (3)	72 138
Exonérations non compensées	2 563
<i>Part salariale des heures supplémentaires</i>	2 277
<i>Stages en milieu professionnel</i>	122
<i>Contrats uniques d'insertion ou d'accompagnement dans l'emploi (secteur public)</i>	108
<i>Contrats de sécurisation professionnelle</i>	56

Source : annexe 2 du PLACSS pour 2023 ; rapport de la CCSS.

● L'exercice clos a vu la minoration de la compensation versée à l'UNÉDIC par l'ACOSS au titre de la réduction dégressive la part de cotisations d'assurance chômage à la charge des employeurs sur les rémunérations inférieures à 1,6 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), *via* un moindre transfert de TVA de la part de l'État aux ROBSS puis de ces derniers à l'UNÉDIC à hauteur de 2 milliards d'euros ⁽¹⁾.

La compensation pour l'AGIRC-ARRCO et la caisse de retraite du personnel de l'aéronautique civile (CRPNPAC) n'est pas concernée.

3. Les transferts

Ainsi que le rappelle la CCSS, « *les régimes de sécurité sociale échangent d'importantes masses financières entre eux et avec d'autres organismes ; ces transferts poursuivent différents objectifs : il peut s'agir de transférer le*

renvoi de l'article L. 242-1, des cotisations de sécurité sociale du régime général sont composées de toutes les sommes, ainsi que les avantages et accessoires en nature ou en argent qui y sont associés, dus en contrepartie ou à l'occasion d'un travail [...], quelle qu'en soit la dénomination ».

⁽¹⁾ Modification du 9° de l'article L. 131-8, du 7° bis de l'article L. 225-1-1 et du II de l'article L. 225-6 du code de la sécurité sociale par l'article 3 de la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 et l'article 16 de la LFSS pour 2024 ; arrêté du 27 décembre 2023.

financement d'une prestation d'un organisme à un autre, de prendre en charge des cotisations de catégories particulières d'affiliés, d'assurer l'équilibre comptable de régimes intégrés ou d'apporter des ressources à des fonds de financements ».

En 2023, ces flux ont apporté 62,6 milliards d'euros de recettes aux ROBSS – provenant à raison de 62 % du FSV, de 33 % de l'État (prise en charge de cotisations, subventions d'équilibre versées aux régimes spéciaux de retraite déséquilibrés, etc.) et de 5 % de régimes complémentaires.

Dans le sens inverse, leurs versements ont représenté 51,2 milliards d'euros – répartis à raison de 47 % au profit de fonds pour des maladies spécifiques ou celui en faveur des victimes de l'amiante, 39 % à celui des départements ou d'autres partenaires des branches maladie et autonomie et 14 % à celui des régimes complémentaires.

III. LES DÉPENSES

En 2023, les cinq branches des ROBSS ont dépensé 610,7 milliards d'euros ⁽¹⁾, soit 3,1 % de plus qu'en 2022 ou 1,5 % de plus que la prévision de la LFSS pour 2023 mais 0,03 % de moins que sa révision par la LFSS pour 2024.

CHARGES NETTES DES ROBSS ET DU FSV PAR BRANCHE EN 2022 ET 2023

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

	2023	LFSS pour 2023			LACSS pour 2022		
		Prév.	Écart		Réal.	Écart	
			Val.	Vol.		Val.	Vol.
Maladie	243,90	238,3	5,6	2,3 %	242,18	1,72	0,7 %
Accid. du travail et maladies pro.	15,41	14,8	0,6	4,1 %	14,46	0,95	6,6 %
Vieillesse	275,07	273,3	1,8	0,7 %	263,28	11,79	4,5 %
Famille	55,73	55,3	0,4	0,7 %	51,37	4,37	8,5 %
Autonomie	37,58	37,4	0,2	0,5 %	35,17	2,41	6,9 %
Régimes obligatoires de base	610,40	601,6	8,8	1,5 %	591,80	18,60	3,1 %
Fonds de solidarité vieillesse	19,28	19,3	=	=	18,06	1,35	7,0 %
ROBSS + FSV	610,73	601,9	8,8	1,5 %	592,11	18,62	3,1 %

Source : rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS ; rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale pour la deuxième décimale concernant les recettes effectives pour 2023.

Les prestations légales atteignent 574,4 milliards d'euros en 2023, contre 556,4 milliards d'euros en 2022 et une 606,9 milliards d'euros prévus en 2024.

Leur progression de 3,6 % se répartit entre :

- 2,6 points d'évolution spontanée ;
- 1,6 point du fait des revalorisations ;

⁽¹⁾ Il en est rendu compte de manière exhaustive dans les six rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale (REPSS) qui, ensemble, forment l'annexe I du PLACSS.

- 0,7 point pour les mesures nouvelles ;
- 1,2 point à la baisse avec le recul des soins liées au covid-19.

CHARGES NETTES DES ROBSS ET DU FSV PAR NATURE DE 2022 À 2024 (P)

(en milliards d'euros ; en pourcentage)

	2022	2023	%	Structure 2023	2024(p)	%
Prestations sociales nettes	556 419	576 425	3,6	94%	606 943	5,3
Prestations légales	549 208	569 172	3,6	93%	599 116	5,3
Prestations extralégales	7 211	7 253	0,6	1%	7 827	7,9
Transferts versés nets	21 092	19 546	-7,3	3%	20 477	4,8
Transferts vers les régimes de base	1 205	2 180	80,9	0%	2 232	2,4
Transferts vers les fonds	12 313	9 238	-25,0	2%	9 710	5,1
Transferts vers les départements	4 374	4 887	11,7	1%	5 526	13,1
Autres transferts	3 199	3 240	1,3	1%	3 008	-7,2
Charges de gestion courante	13 745	13 753	0,1	2%	14 184	3,1
Charges financières	598	911	52,5	0%	1 046	14,8
Autres charges	255	94	-63,3	0%	83	-10,9
Ensemble des charges nettes des régimes de base et du FSV	592 109	610 729	3,1	100%	642 733	5,2

Source : rapport de la CCSS.

Les dépenses des branches maladie (A) et vieillesse (C) représentent 85 % du total, voire 88,1 % avec celles du FSV. Les dépenses des branches AT-MP (B), famille (D) et autonomie (E) appellent un commentaire bref, mais croissent dans une proportion relativement plus importante (2,7 % pour l'agrégat des deux premières sans le FSV et 7,6 % pour celui des trois autres).

A. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE MALADIE ET DE L'ONDAM

Dans son RALFSS, la Cour des comptes estime que « la branche maladie est seule responsable de l'aggravation de 4 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale » de solde pour 2023 et y voit une « absence de maîtrise ».

Il convient d'aborder ces charges de manière globale (1) puis en insistant sur celles comprises dans l'ONDAM (2), étant rappelé que ce dernier agrégat inclut aussi des prestations, rémunérations ou investissements d'autres branches.

1. Les dépenses de la branche maladie

Les dépenses de la branche maladie ont atteint 243,9 milliards d'euros en 2023, soit 1,5 % de plus que la prévision de la LFSS initiale et 3,1 % de plus qu'au titre du PLACSS pour 2022.

Pour la Cour des comptes :

– « la réduction du déficit de la branche maladie par rapport à 2022 [de 21 à 11,1 milliards d'euros] est totalement imputable à l'extinction des dépenses liées à la crise sanitaire, passées de près de 12 milliards d'euros en 2022 à un peu plus de 1 milliard d'euros en 2023 ; une amélioration plus structurelle des soldes de la branche était aussi attendue mais elle ne s'est pas concrétisée, en raison de

revalorisations salariales en cours d'année en faveur des personnels hospitaliers et médico-sociaux et de mesures de régulation trop limitées » ;

– « à ces médiocres résultats, s'ajouterait un déficit très important des hôpitaux publics, [lequel] atteindrait entre 1,7 et 1,9 milliard d'euros en 2023 », malgré la « rallonge exceptionnelle accordée en mars 2024 au titre de 2023 (0,5 milliard d'euros), dont 70 % pour les établissements de santé, 15 % pour les établissements privés non lucratifs et 15 % pour les cliniques ».

En-dehors de l'ONDAM, il est possible de noter que les dépenses d'indemnités journalières (IJ) pour la maternité et la paternité sont stables à hauteur de 4 milliards d'euros, ce qui tient :

– d'une part, au fait que la hausse observée en 2021 et 2022 après que le congé de paternité a été allongé de 14 à 28 jours ⁽¹⁾ a été compensée par la chute de 6,6 % des naissances entre l'année close et la précédente ⁽²⁾ ;

– d'autre part, au transfert à la branche famille du coût des IJ servies aux mères après l'accouchement et aux parents après l'adoption ⁽³⁾, soit une baisse de 2,1 milliards d'euros, revenant à « *laisser à la branche maladie la charge des IJ pour la période pré-natale du congé, centrée sur les risques de santé spécifiques à la grossesse, et d'attribuer à la CAF – qui assume depuis l'origine les IJ du congé paternité – celle afférente à la période post-natale du congé* » ⁽⁴⁾.

2. Les dépenses relevant de l'ONDAM

L'ONDAM retrace des prestations légales, dont l'essentiel des IJ, et les dotations aux établissements de santé et médico-sociaux (ESMS), couvrant ainsi des dépenses retracées dans les comptes des branches maladie, AT-MP et autonomie (cf. annexe 3 du PLACSS pour une décomposition exhaustive).

● Il comprend six sous-objectifs :

– celui des soins de ville, correspondant aux honoraires des professionnels libéraux, aux remboursements des produits de santé et aux IJ ;

– celui des établissements de santé ;

– ceux du financement des ESMS pour les personnes âgées et handicapées ;

– celui du fonds d'intervention régional (FIR) et de divers soutiens pour l'investissement, qui correspond d'une part aux enveloppes déléguées par les agences régionales de santé (ARS) en vue d'actions et d'expérimentations dans le

⁽¹⁾ Article L. 1225-35 du code du travail dans sa rédaction issue du 1^o du I de l'article 73 de la LFSS pour 2021.

⁽²⁾ Le nombre de nouveau-nés était de 678 000 en 2023 contre 726 000 en 2022 (INSEE, 16 janvier 2024).

⁽³⁾ 6^o de l'article L. 223-1 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue du 2^o du I de l'article 20 de la LFSS pour 2023.

⁽⁴⁾ Avis n^o 336 sur le PLFSS pour 2023, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2022.

domaine sanitaire et d'autre part au fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) et au plan d'aide à l'investissement (PAI) de la CNSA ;

– celui des autres prises en charge (dotations aux établissements accueillant des personnes faisant face à des difficultés spécifiques, dont l'addiction, soins des Français à l'étranger, etc.).

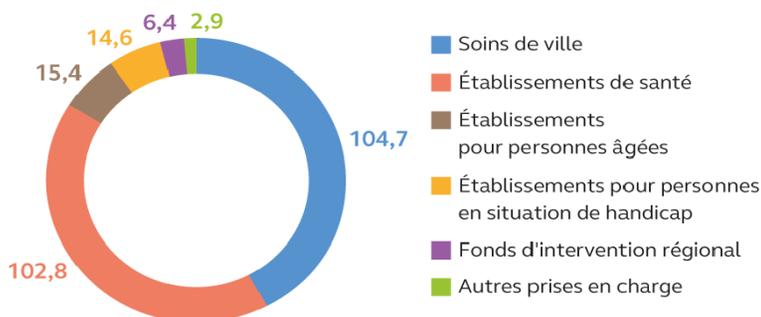
● L'ONDAM a été fixé à 244,1 milliards d'euros dans la LFSS pour 2023 ; il a été rectifié à 244,8 milliards d'euros dans la LFRSS pour 2023 ; il a connu une nouvelle révision à 247,6 milliards d'euros dans la LFSS pour 2024 ; il atteint finalement **247,8 milliards d'euros** aux termes de l'article 2 du PLACSS.

Quoique versée en 2024, la « rallonge » de 0,5 milliard d'euros servie aux établissements hospitaliers est rattachée à l'ONDAM exécuté en 2023.

Les deux sous-objectifs des prestations servies en ville et dans les hôpitaux comptent pour 84,1 % de l'ONDAM arrêté en 2023.

RÉPARTITION DE L'ONDAM HORS COVID-19 PAR SOUS-OBJECTIFS EN 2023

(en milliards d'euros)



Source : RALFSS de la Cour des comptes pour 2023.

La hausse de 0,7 milliard d'euros relativement à 2022 (+ 0,3 %) résulte de deux mouvements inverses : un recul de 10,6 milliards d'euros (de 11,7 milliards d'euros à 1,1 milliard d'euros) des charges liées à l'épidémie de covid-19 ; une hausse de 11,4 milliards d'euros des dépenses pérennes (+ 4,8 %, soit exactement l'inflation, quand la LFSS pour 2023 n'envisageait que + 3,5 %).

Comparativement à la prévision de la LFSS pour 2023 et en excluant les dépenses afférentes au covid-19, le dépassement de 2,7 milliards d'euros (+ 1,5 %) s'explique pour plus de la moitié par la hausse de la rémunération des personnels effectuant des heures de garde la nuit et le week-end ⁽¹⁾ et la revalorisation du point d'indice dans la fonction publique ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Rectification d l'ONDAM par l'article 31 de la LFRSS pour 2023.

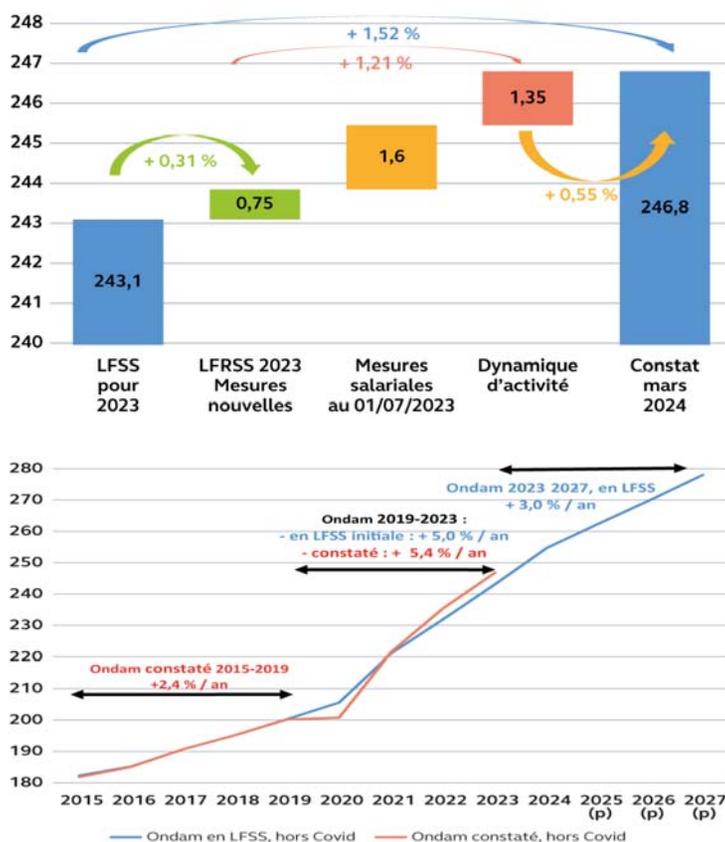
⁽²⁾ Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

Seuls 0,2 des 0,7 milliard d'euros mis en réserve ont été annulés ⁽¹⁾.

Dans son RALFSS, la Cour des comptes souligne que « d'ici à 2027, l'ONDAM reviendrait à un rythme de progression de l'ordre de 3 % par an – qui suppose de vigoureuses mesures d'économies à court terme, accompagnées de réformes structurelles du système de santé –, supérieur à celui antérieur à la crise sanitaire », ce qui « ne permettrait pas de réduire le déficit de l'assurance maladie, qui serait l'ordre de 9 milliards d'euros par an jusqu'en 2027 ».

**DÉCOMPOSITION DE L'ÉVOLUTION DE L'ONDAM POUR 2023
ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION (haut) ET TAUX D'ÉVOLUTION PRÉVISIONNEL
ET CONSTATÉ DE L'ONDAM DE 2015 À 2027 (bas)**

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : RALFSS de la Cour des comptes pour 2023.

⁽¹⁾ Le II de l'article 12 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 n'avait pas été abrogé par l'article 36 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Le principe d'une mise en réserve de 0,3 % de l'ONDAM a été réaffirmé par l'article 20 de la loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027.

Le graphique ci-après permet de comparer le taux de croissance annuel moyen (TCAM) selon que sont intégrés ou non les effets de la crise sanitaire, du « Ségur de la santé », du choc inflationniste et de la hausse du point d'indice.

TAUX D'ÉVOLUTION PRÉVISIONNEL ET CONSTATÉ DE L'ONDAM DE 2017 À 2023

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : rapport de la CCSS.

B. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AT-MP

5,8 des 15,4 milliards d'euros dépensés en 2023 au titre des AT-MP tient aux prestations pour incapacité, soit une hausse de 4,3 %, répartie entre :

- 3,6 points de hausse à raison des revalorisations ;
- 0,9 point de baisse du fait de la celle de l'effectif des assurés concernés ;
- 1,5 point de hausse pour une mesure concernant les exploitants agricoles.

C. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE VIEILLESSE

En 2023, les pensions brutes des ROBSS se sont élevées à 269,7 milliards d'euros (+ 4,7 %), à hauteur de respectivement 244,4 et 25,1 milliards d'euros pour les droits propres et les droits dérivés.

S'agissant de ces premiers, leur hausse tient :

- pour 29,2 % à la démographie (le ratio entre le nombre des cotisants et celui des retraités a atteint 1,4 pour le seul régime général) ;

- pour 12,5 % à l'effet de noria car, ainsi que le souligne la CCSS, d'une part, « les nouveaux retraités ont des pensions en moyenne plus élevées avec des

carrières plus favorables sous l'effet notamment d'une participation plus élevée des femmes au marché du travail » et, d'autre part, « la réforme de 2023 aura pour effet d'augmenter la pension moyenne pour les retraités actuels (hausse des minima) et pour les retraités futurs en raison de l'allongement des carrières » ⁽¹⁾ ;

– pour 58,3 % aux revalorisations.

PENSIONS LÉGALES DE RETRAITE BRUTES DES ROBSS DE 2022 À 2024 (P)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	2021	2022	%	2023	%	Structure	2024 (p)	%
Régime général (salariés et non-salariés)	135 459	142 294	5,0	149 783	5,3	56%	160 790	7,3
Salariés agricoles	6 205	6 490	4,6	6 807	4,9	3%	7 275	6,9
Régimes alignés	141 664	148 784	5,0	156 590	5,2	58%	168 065	7,3
Fonctionnaires de l'État	55 238	57 450	4,0	59 546	3,6	22%	62 866	5,6
Fonction publique territoriale et hospitalière	22 373	23 925	6,9	25 521	6,7	9%	27 762	8,8
Ouvriers de l'État	1 853	1 897	2,4	1 935	2,0	1%	2 031	4,9
Régimes de la fonction publique	79 464	83 272	4,8	87 002	4,5	32%	92 658	6,5
CNIEG	5 206	5 406	3,8	5 583	3,3	2%	5 910	5,9
SNCF	5 204	5 294	1,7	5 366	1,4	2%	5 563	3,7
Mines	1 166	1 127	-3,3	1 091	-3,2	0%	1 084	-0,6
RATP	1 199	1 246	4,0	1 297	4,1	0%	1 366	5,3
Marins	991	1 001	1,0	1 010	0,9	0%	1 044	3,4
CRPCEN	866	897	3,6	928	3,4	0%	979	5,5
Banque de France	508	525	3,3	538	2,6	0%	572	6,2
Autres régimes spéciaux*	405	412	1,7	422	2,4	0%	438	3,8
SEITA	136	135	-1,1	133	-1,2	0%	133	0,2
Exploitants agricoles	6 592	6 670	1,2	6 646	-0,4	2%	6 789	2,1
CNAVPL (régime de base)	1 871	2 015	7,7	2 172	7,8	1%	2 411	11,0
SASPA	646	655	1,5	675	3,0	0%	699	3,6
CNBF	200	208	4,3	228	9,4	0%	240	5,4
CAVIMAC	147	143	-2,7	138	-3,4	0%	147	6,4
Autres régimes de base	9 455	9 692	2,5	9 859	1,7	4%	10 287	4,3
Ensemble des régimes de base	246 129	257 656	4,7	269 686	4,7		287 965	6,8

Source : rapport de la CCSS.

D. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE FAMILLE

En 2023, la CNAF et son réseau ont dépensé 20,96 milliards d'euros pour les prestations d'entretien (allocations familiales et de rentrée scolaire, etc.), soit une hausse de 7 %, ainsi que 11,67 milliards d'euros pour les prestations d'accueil du jeune enfant (PAJE), c'est-à-dire les primes à la naissance ou à l'adoption, le complément de libre choix de mode de garde (CMG) ou la prestation partagée pour l'éducation de l'enfant (PreParE), soit 2,8 % de plus qu'en 2022, et 400 millions d'euros pour d'autres aides.

Évoquée *supra*, la baisse du nombre de personnes éligibles aux prestations familiales a été compensée en 2023 par l'élargissement du public de l'allocation de soutien familial (ASF), puisque le seuil de pension alimentaire nécessaire est passé de 126,5 à 184,40 euros pour les familles monoparentales, et par l'accroissement de l'allocation journalière de présence parentale (AJPP), laquelle peut depuis 2022 être versée simultanément ou alternativement aux deux parents. La charge de ces deux allocations a ainsi progressé de 51,3 % et de 42,1 %.

(1) La LFRSS pour 2023 a prévu à compter du 1^{er} septembre 2023 un allongement de l'âge d'ouverture des droits de trois mois par génération pour les assurés nés à partir du 1^{er} septembre 1961, une accélération à 2027 de l'exigence d'une affiliation de 172 trimestres pour la perception d'une retraite à taux plein, un élargissement de la retraite anticipée pour carrière longue (RACL) et une revalorisation du minimum contributif.

E. LES DÉPENSES DE LA BRANCHE AUTONOMIE

Si le PLACSS fait état d'une dépense de 37,6 milliards d'euros au titre de la « cinquième » branche, un tel chiffre ne correspond pas à l'effort national en faveur de l'autonomie (ESNA), arrêté à 85,2 milliards d'euros en 2022 et faisant intervenir, outre la CNSA, d'autres caisses, l'État et les départements.

Pour 2023, il convient de noter :

- un soutien de 15,2 milliards d'euros aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) ;

- un soutien de 14,7 milliards d'euros aux établissements pour les personnes en situation de handicap ;

- des transferts aux départements à hauteur de 5,9 milliards d'euros pour financer l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) ;

- 1,5 milliard d'euros pour financer l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) et l'aide journalière aux proches aidants (AJPA).

*

* *

Concernant tant les recettes éludées que les actes, allocations et honoraires indus, les caisses de sécurité sociale ont poursuivi leur effort de lutte contre la fraude, avec un préjudice évité de 2,3 milliards d'euros en 2023.

RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE POUR LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LES DEUX RÉGIMES AGRICOLES DE 2017 À 2023

(en millions d'euros)



Source : annexe 6 du PLACSS.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa troisième réunion du mercredi 5 juin 2024, la commission a examiné pour avis le projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023.

M. le président Éric Coquerel. Mes chers collègues, la commission des finances s'est saisie pour avis du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale (PLACSS) de l'année 2023. Il s'agit du deuxième exercice pour lequel un projet de loi d'approbation des comptes spécifique et distinct du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour l'année à venir est déposé ; l'approbation des comptes de l'année écoulée intervenait auparavant dans le cadre de l'examen de la première partie du PLFSS.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. J'ai le plaisir de vous présenter ce matin les grandes lignes du projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2023. Ce texte, le deuxième du genre, renforce le rôle du Parlement dans l'évaluation de l'action du Gouvernement. Il est issu de la volonté de la commission des affaires sociales de s'inspirer des travaux de notre commission ; il a été créé à la suite de la révision de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) conduite en 2022.

Ce projet de loi, constitué de quatre articles, est une photographie des comptes sur laquelle je m'appuierai pour vous présenter les principaux constats relatifs au solde, à la dette et aux recettes de 2023, avant d'en venir aux dépenses.

Sur le périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO), plus large que celui des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (ROBSS) à propos duquel je concentrerai mon propos par la suite, l'exercice 2023 s'est traduit par un excédent de 0,5 % du produit intérieur brut (PIB), soit 13,2 milliards d'euros. Il s'agit d'une amélioration par rapport à 2022, année au cours de laquelle le résultat avait été positif de 0,3 %, à 9,2 milliards d'euros.

Si l'on s'en tient aux ROBSS et à leur principal satellite qu'est le fonds de solidarité vieillesse (FSV), le déficit enregistré à la fin de 2023 s'élève à 10,8 milliards d'euros, en diminution de près de moitié par rapport aux 19,7 milliards d'euros constatés en 2022. Les contributions respectives des branches s'élèvent à – 11,1 milliards d'euros pour la branche maladie, à – 2,6 milliards d'euros pour la branche vieillesse, à – 0,6 milliard d'euros pour la branche autonomie, à + 1,4 milliard d'euros pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP), à + 1 milliard d'euros pour la branche famille et à + 1,1 milliard d'euros pour le FSV.

Ce déficit doit se lire en parallèle de la dette. Comme vous le savez, celle des ROBSS et du FSV est divisée en deux compartiments, l'un à court terme et l'autre pour les échéances supérieures à un an. À court terme, il s'agit des déficits portés en trésorerie et refinancés par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). Quant à la dette à moyen et long termes, elle est gérée par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES). En 2023, celle-ci a apuré 18,3 milliards d'euros, au-dessus de l'objectif initialement fixé à 17,7 milliards d'euros. Une telle performance sur les marchés témoigne de l'excellence des équipes de cet établissement.

Le transfert de 136 milliards d'euros de passifs à la CADES, que nous avons décidé en août 2020, a contribué à donner aux régimes les marges de manœuvre indispensables pour protéger sans limite les Français face au covid-19. Il s'est poursuivi en 2023 au bénéfice de la branche maladie, pour 21,55 milliards d'euros, de la branche vieillesse, pour 2,65 milliards d'euros, et des hôpitaux, pour 3 milliards d'euros.

Le profil des recettes varie grandement d'une branche à l'autre. Ainsi, le taux de financement par les cotisations, qui est nul pour la branche autonomie, s'élève à 35 % pour la branche maladie, à près de 60 % pour les branches vieillesse et famille et atteint 91 % pour la branche AT-MP.

Le mythe de l'appauvrissement des régimes par les allègements est incompréhensible, ces derniers ayant été compensés par l'État à hauteur de 96,6 %, contre 91 % l'année précédente.

L'exercice 2023 a été l'occasion de conduire des réformes dans le champ des recettes, dont je voudrais donner deux exemples. D'abord, le dispositif permettant de rendre immédiate la perception des aides applicables au secteur des services à la personne, de manière à ce que les dépenses acquittées par les particuliers tiennent compte directement des aides dont ils bénéficient, qu'elles soient fiscales ou sociales, a été sécurisé, afin de contrer la fraude. Ensuite, le soutien aux exploitants agricoles recrutant des travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi (TO-DE), dont il n'est plus à démontrer qu'il accroît la compétitivité d'un secteur fortement exposé à la concurrence saisonnière des pays voisins, a été prolongé.

J'en viens aux dépenses, dont la progression année après année fait passer les allégations d'une prétendue austérité pour une aimable plaisanterie. Je me concentrerai sur celles de la branche maladie et de la branche vieillesse, qui atteignent respectivement 244 milliards d'euros et 275 milliards d'euros. Pour la première, le montant est supérieur de 1,5 % à la prévision de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) initiale et de 3,1 % à celui observé en 2022.

L'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM), d'abord fixé à 244,1 milliards d'euros, a été successivement révisé à 244,8 milliards d'euros puis à 247,6 milliards d'euros et s'établit finalement à 247,8 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 4,8 % si l'on exclut les charges liées au covid-19. L'ONDAM se décompose en 104,7 milliards d'euros pour les soins de ville, 102,8 milliards d'euros pour les établissements de santé, 15,4 milliards d'euros pour les établissements accueillant des personnes en situation de handicap, 14,6 milliards d'euros pour ceux hébergeant des personnes âgées et 9,3 milliards d'euros pour d'autres postes comme les aides à l'investissement dans nos territoires. Le dépassement par rapport à la programmation s'explique notamment par la hausse de la rémunération des personnels effectuant des heures de garde la nuit et le week-end et par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

La branche maladie est l'exemple parfait de l'ambition résolue du Gouvernement et de la majorité d'ouvrir de nouveaux droits aux assurés. Cela s'est encore confirmé l'année dernière, comme l'attestent l'institution de quatre rendez-vous de prévention aux âges clefs de la vie, la prise en charge intégrale du dépistage de certaines maladies sexuellement transmissibles (MST), la gratuité de la contraception hormonale d'urgence pour toutes les femmes ou encore la présomption de droit et l'allègement de la procédure de demande de la complémentaire santé solidaire (C2S) pour les bénéficiaires de certains *minima*, tels que l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

En ce qui concerne les retraites, les pensions brutes se sont élevées à 269,7 milliards d'euros. La hausse de 4,7 % s'explique, entre autres raisons, par le fait que la pension moyenne augmente structurellement – les nouveaux retraités ayant bénéficié d'une hausse des salaires au cours de leur carrière – et parce que la puissance publique intervient régulièrement pour rendre le calcul plus favorable.

M. le président Éric Coquerel. Je voudrais évoquer quant à moi un volet intéressant du rapport de la Cour des comptes sur l'application des LFSS : outre qu'il recommande des restrictions de remboursements que je juge inquiétantes, il pointe du doigt les éléments de rémunération hors salaire, comme les primes, qui ne sont pas assujettis aux cotisations et, à ce titre, fragilisent notre système social.

Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

M. Mathieu Lefèvre (RE). L'exercice auquel nous nous livrons, qui a été voulu par notre ancien collègue Thomas Mesnier, marque un approfondissement des droits du Parlement en matière d'évaluation. Je voudrais saluer, d'abord, l'excédent des administrations de sécurité sociale, l'amélioration du déficit des régimes obligatoires de base ainsi que la qualité du travail des gestionnaires de la dette sociale. La CADES, notamment, a réussi à apurer des montants plus importants que prévu l'an passé, après une reprise de passif de 136 milliards d'euros liée à la crise sanitaire.

L'exécution des comptes en 2023 bat en brèche l'idée, fréquemment exprimée au sein de notre commission, selon laquelle les exonérations de cotisations ne seraient pas compensées à la sécurité sociale par l'État : le taux de compensation passe en effet de 91 % à 96,6 %.

La LFSS pour 2023 a permis de financer des améliorations concrètes pour nos concitoyens comme la perception immédiate des aides applicables au secteur des services à la personne, le soutien renouvelé aux exploitants agricoles, au moyen du dispositif dit TO-DE, les rendez-vous de prévention tout au long de la vie, la prise en charge intégrale du dépistage du virus de l'immunodéficience humaine (VIH) ou encore la gratuité de la contraception hormonale d'urgence.

Pour l'ensemble de ces raisons et par parallélisme avec le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année, le groupe Renaissance votera en faveur de ce projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Notre groupe s'opposera à ce projet de loi, pour plusieurs raisons. D'abord, parce que la Cour des comptes a une nouvelle fois refusé de certifier les comptes de la branche famille. Ce refus n'est pas qu'une obscure affaire technique et comptable : la Cour souligne que « 5,5 milliards d'euros de versements indus mais aussi de prestations non versées à tort ont été constatés à la fin 2023, qui ne seront jamais régularisés ». Elle estime la fraude à 3,9 milliards d'euros.

La deuxième raison de notre opposition est la dérive générale des comptes. Si le déficit de 11 milliards d'euros enregistré en 2023 est plus élevé que prévu, les prévisions sont plus inquiétantes encore : le déficit de la sécurité sociale pour 2027 est attendu à plus de 17 milliards d'euros, selon un scénario que la Cour des comptes considère comme optimiste !

La question est de savoir ce que vous comptez faire. Hier, lors des questions au Gouvernement, notre groupe a révélé l'existence d'une lettre, datée du 9 novembre 2023, par laquelle l'ancienne Première ministre demandait à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) et à l'Inspection générale des finances (IGF) la remise d'un rapport évaluant les gains budgétaires d'une désindexation des prestations sociales et des pensions de retraite dans la perspective du budget 2025. Nous nous sommes enquis de la date de publication du rapport et avons demandé à obtenir communication dudit document, mais nous n'avons obtenu aucune réponse du Gouvernement. Il nous semble pourtant, chers collègues, que, dans le cadre de nos débats sur les comptes de la sécurité sociale, nous aurions tout intérêt à connaître précisément les projets de l'exécutif.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Le déficit se creuse de façon vertigineuse et devrait atteindre dès cette année le montant prévu initialement pour 2027, ce qui doit nous alerter. Il est la conséquence d'un effet de ciseau dû au ralentissement de la progression des cotisations et au dérapage des dépenses, lequel constitue le problème central.

À elle seule, la branche maladie porte presque la totalité du déficit. La réduction en trompe-l'œil de 9,9 milliards d'euros de son déficit par rapport à 2022 est exclusivement imputable à la quasi-extinction des dépenses liées à la crise sanitaire. Celle-ci, en faisant chuter les recettes puis exploser les dépenses, n'a pas aidé à prendre le recul nécessaire, mais il est impératif, aujourd'hui, de prendre des mesures.

La Cour des comptes mentionne trois pistes intéressantes qui ne feront certainement pas consensus mais sur lesquelles il faudra avoir le courage de travailler. La première consisterait à maîtriser les dépenses liées à l'indemnisation des arrêts de travail pour maladie et à simplifier la réglementation en la matière. La deuxième concerne l'intérim médical et les permanences des soins dans les hôpitaux publics, dont nous signalons les dérives préoccupantes depuis des années. La troisième, enfin, vise la simplification des démarches et la facilitation des contacts pour les usagers.

Les députés du groupe Les Républicains s'opposeront évidemment au projet de loi.

M. Emmanuel Mandon (Dem). Une semaine après avoir examiné les comptes de l'État pour l'année 2023, nous reproduisons l'exercice en nous penchant, cette fois, sur les comptes de la sécurité sociale. Les chiffres font apparaître une amélioration du solde global des administrations de sécurité sociale mais un déficit des régimes obligatoires de 10,8 milliards d'euros, principalement dû à la branche maladie. Si ce déficit est en amélioration par rapport à 2022, en raison de la baisse des dépenses liées au covid-19, il reste cependant très supérieur aux prévisions initiales, notamment en ce qui concerne l'ONDAM que le Parlement vote chaque année.

La persistance d'un tel écart fait redouter l'apparition d'un déficit structurel dans les années à venir, à moins que des réformes ambitieuses ne soient conduites. Pour garantir l'équilibre des comptes sociaux, il faut d'abord procéder à des réformes de gestion et de régulation des dépenses. Ensuite, il faut donner plus de moyens aux administrations pour faire la chasse aux abus et à la fraude sociale. Enfin, il convient d'accélérer les réformes destinées à pérenniser les ressources de la sécurité sociale en supprimant notamment certaines niches sociales jugées inefficaces.

L'institution d'une loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale constitue un progrès important car elle accroît la clarté des comptes sociaux et renforce l'activité de contrôle du Parlement. Voter contre un projet de loi d'approbation des comptes, qui n'est qu'une photographie de ces comptes, c'est méconnaître son objet même pour des motifs strictement tactiques et sans lendemain. Quelle que soit notre affiliation politique, nous partageons tous l'objectif d'évaluation qu'un tel projet de loi est de nature à satisfaire.

Pour ces raisons, vous l'aurez compris, les députés du groupe Démocrate voteront en faveur de ce texte.

Mme Félicie Gérard (HOR). Ce projet de loi est important car il montre, de façon transparente, comment est dépensé l'argent des Français. Il assure l'information du Parlement sur la situation des comptes sociaux et les résultats des politiques de sécurité sociale.

À sa lecture, plusieurs constats peuvent être dressés. D’abord, la branche famille a connu un excédent de 1 milliard d’euros en 2023. L’assurance maladie poursuit ses efforts de maîtrise des dépenses, en visant un objectif d’économies de 540 millions d’euros. Des crédits de 2,8 milliards d’euros ont été alloués pour soutenir les structures de santé et les initiatives en matière de prévention. Par ailleurs, en vue d’améliorer la situation financière à long terme des établissements de santé, des mesures de soutien à l’investissement ont été prises.

Il ne s’agit pas ici de se prononcer pour ou contre les mesures du Gouvernement en matière de politique sociale mais de valider, dans une démarche de transparence et de responsabilité, les comptes déjà exécutés de la sécurité sociale. Le groupe Horizons et apparentés votera en faveur de ce projet de loi.

M. Philippe Brun (SOC). L’examen de ce projet de loi révèle un dérapage budgétaire dû à deux principaux facteurs. Le premier est le tassement des recettes, qui s’explique par des niches sociales particulièrement généreuses, à commencer par l’exonération de cotisations dont bénéficient les salaires inférieurs à 1,6 fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC). Le second est la hausse des dépenses, liée à la revalorisation des pensions de retraite, à la croissance de l’ONDAM et à la prise en charge de la perte d’autonomie. Seule la branche accidents du travail et maladies professionnelles est excédentaire.

Un tel creusement du déficit illustre l’échec de la politique de l’offre du Gouvernement : à force d’être déshabillées, les recettes de la sécurité sociale ne peuvent plus financer les dépenses. Pour toutes ces raisons, les Socialistes se prononceront en défaveur du projet de loi.

Mme Eva Sas (Écolo-NUPES). En 2023, le déficit de la sécurité sociale se sera établi à 10,8 milliards d’euros. Je voudrais d’abord souligner que si le déficit public de la France est élevé, c’est essentiellement dû au déficit du budget de l’État, qui atteint 173 milliards d’euros, et non à celui de la sécurité sociale, qui est infiniment moindre. Il serait donc particulièrement incohérent et injuste de faire porter l’effort rendu nécessaire par les baisses d’impôts successives sur les dépenses de sécurité sociale, qu’il s’agisse de la maladie ou des retraites. On ne peut qu’être inquiet lorsque l’on entend des propositions de désindexation des retraites ou de restriction de l’indemnisation des arrêts de travail pour maladie.

À la lecture du rapport de la Cour des comptes, on constate que les compléments de salaire – à l’image des heures supplémentaires ou de la prime dite Macron, rebaptisée prime de partage de la valeur – ont été développés de manière irresponsable, jusqu’à atteindre 87,5 milliards d’euros en 2022. Les exonérations dont bénéficient ces compléments de salaire ne sont, en outre, pas entièrement compensées. La Cour affirme que « les pertes de recettes induites pour la sécurité sociale entre 2018 et 2022 ont atteint 8,1 milliards d’euros, montant supérieur à la dégradation des déficits sociaux hors covid-19 ». Elle ajoute que « les compléments de salaire se sont en partie substitués aux salaires depuis 2018, avec une progression des versements qui a été quasiment deux fois plus rapide. » Outre qu’ils ne répondent pas aux problèmes de pouvoir d’achat et qu’ils se substituent en partie aux augmentations de salaire, les compléments de rémunération creusent le déficit de la sécurité sociale.

Il est donc temps de mettre un terme à cette politique de primes et de rationaliser la politique d’exonérations de cotisations à tout va, compensées ou non, dont le coût pour les finances publiques est exponentiel. Le groupe Écologiste votera contre le projet de loi.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Monsieur Dessigny, la Cour des comptes a affirmé être dans l'impossibilité de procéder à la certification concernant la branche famille pour des raisons tenant non pas aux comptes de la branche eux-mêmes mais au fait que les relations avec l'État et les départements au titre des aides que le réseau des caisses d'allocations familiales (CAF) verse pour leur compte sont mal évaluées. Toutefois, compte tenu des améliorations substantielles apportées depuis l'année dernière et de celles qui sont en train d'être réalisées, la Cour espère que l'on disposera bientôt de comptes pouvant être certifiés. Par ailleurs, je n'ai pas connaissance du rapport des inspections générales que vous évoquez.

Madame Dalloz, je partage votre constat : il nous faudra évaluer les pistes d'amélioration évoquées par la Cour. La loi n° 2021-502 du 26 avril 2021 visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, dite Rist, commence à porter ses fruits en matière d'intérêt médical, dont elle encadre notamment le coût pour le trésorier-payeur ; il conviendrait également de l'évaluer. La simplification des démarches au profit des assurés, quant à elle, est toujours la bienvenue.

Monsieur Brun, vous avez dû constater que l'élévation du niveau de l'emploi avait accru le volume des cotisations salariales. Malheureusement, les dépenses augmentent plus rapidement.

Madame Sas, non seulement le coût des exonérations ne croît pas de façon exponentielle, mais il est quasi intégralement compensé. Les mesures que nous avons prises, en faveur des heures supplémentaires, des indemnités de rupture de contrat et du partage de la valeur ont un montant estimé à 87,5 milliards d'euros en 2022 et ont permis d'augmenter en moyenne de 13,2 % la rémunération des salariés. Nous avons fait le choix politique de soutenir le pouvoir d'achat des Français.

La commission en vient à l'examen des articles du projet de loi.

Article liminaire : *Prévisions de dépenses, de recettes et de solde des administrations de sécurité sociale pour l'année 2023*

Amendements de suppression CF2 de M. Philippe Brun et CF5 de M. Élise Leboucher

M. Philippe Brun (SOC). Nous proposons de supprimer l'article liminaire pour deux raisons. D'une part, un tel article, purement financier, qui ne comporte aucun indicateur, ne nous permet pas d'exercer notre mission de contrôle et d'évaluation des politiques sociales. Il ne correspond pas à l'esprit des travaux qui ont présidé à l'élaboration de ce projet de loi.

D'autre part, nous désapprouvons la comptabilisation opérée par le Gouvernement. Les administrations de sécurité sociale sont excédentaires de 0,5 %, alors que la LFSS prévoyait un excédent de 0,7 %. Cet écart important est dû à des dépenses plus élevées qu'anticipé. Le Gouvernement, lui, l'explique par un changement de la méthodologie employée pour la comptabilisation, ce qui ne nous convainc pas, et par un moindre rendement des prélèvements obligatoires.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). Comme l'illustre le *hold-up* sur l'excédent de l'assurance chômage, les excédents de la sécurité sociale font l'objet d'un véritable rapt de l'État, qui la laisse dans un équilibre précaire. Nous refusons la logique consistant à organiser artificiellement la dégradation des finances sociales pour les mettre toujours plus au service d'une gestion calamiteuse du budget de l'État. La protection sociale ne doit pas être la variable

d'ajustement des choix budgétaires d'un gouvernement acquis aux plus riches, qui multiplie les niches fiscales et sociales en leur faveur et détruit un à un à un les droits des assurés sociaux pour mieux les financer.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Monsieur Brun, vous soulignez dans l'exposé sommaire de votre amendement que l'article liminaire « relève d'une logique essentiellement comptable ». Telle est, en effet, la raison d'être du projet de loi qui, répétons-le, n'est qu'une photographie des comptes de la sécurité sociale, suivant l'idée que deux plus deux égale quatre. Votre opposition me paraît entrer en contradiction avec votre demande.

Puisque vous déplorez le manque d'informations, je vous renvoie aux 1 502 pages que comptent les dix annexes du PLACSS, aux 652 pages que totalisent les trois rapports de la Cour des comptes et aux 247 pages du rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale (CCSS). Comme vous le voyez, nous disposons de tous les éléments nécessaires – c'était d'ailleurs l'objectif que nous recherchions lorsque nous avons modifié la loi organique.

Enfin, madame Maximi, vos propos sur le prétendu dépècement dont ferait l'objet la sécurité sociale sont contredits par l'augmentation de 30,4 milliards d'euros de l'ONDAM que nous avons réalisée en quatre ans.

Je vous demande de retirer vos amendements ; à défaut, l'avis serait défavorable.

M. le président Éric Coquerel. Je l'ai dit, la Cour des comptes nous alerte sur l'augmentation des compléments de salaire non assujettis aux cotisations. Par ailleurs, monsieur le rapporteur pour avis, votre calcul est faussé par la propension grandissante de l'État à commuer sa dette en dette sociale : il choisit de mener une politique d'aide aux entreprises en instaurant des exonérations. Le dispositif de chômage partiel pendant la crise liée au covid-19 l'illustre. Le problème, c'est que la dette sociale est beaucoup plus difficile à négocier ou à discuter que celle de l'État. Cette pratique est devenue un sport national ; il faut la remettre en question.

Mme Marie-Christine Dalloz (LR). Je ne vois pas l'intérêt de supprimer l'article liminaire. Il pose le cadre, tel que le définit le Gouvernement. On est d'accord ou on ne l'est pas, mais supprimer l'article ne résoudra pas le problème. De plus, l'exposé des motifs explique que l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) a changé de méthode comptable. Il serait dommage de se priver de cette grille de lecture avant d'entrer dans le détail des chiffres.

Monsieur le président, les effets du chômage partiel ne sont plus sensibles dans le cadre de l'exercice 2023.

Mme Maximi a parlé d'un *hold-up* sur le résultat de l'assurance chômage. J'en suis atterrée, car la dégradation du déficit est essentiellement liée à la hausse des dépenses ; l'incidence de l'amoindrissement des recettes est beaucoup plus faible. Il faut donc travailler à maîtriser les dépenses.

M. le président Éric Coquerel. Même sans compter les dépenses liées au covid-19, il reste 75 milliards d'euros d'exonérations de cotisations et contributions sociales.

M. Mathieu Lefèvre (RE). C'est très contradictoire : des parlementaires ayant réclamé pendant des années que l'exécution des comptes sociaux fasse l'objet d'un texte spécifique rejettent systématiquement ledit texte, au motif qu'il est présenté par la majorité.

Vous avez demandé que le Parlement ait davantage de droits. On lui en donne : M. le rapporteur pour avis a souligné l'ampleur considérable des annexes. Vous votez contre. Allez comprendre !

Surtout, il faut choisir votre argument : vous évoquez à la fois l'augmentation des dépenses et le dépeçage du modèle social. Mme Dalloz a raison, certaines dépenses ont augmenté et nous l'assumons. Nous avons par exemple anticipé la revalorisation des retraites. Par définition, la photographie des comptes sociaux est figée.

S'agissant de la compensation, je rappelle que l'État ne perçoit désormais plus que 46 % des recettes de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), précisément parce qu'il compense les allègements sociaux. Vous dénoncez une compensation lacunaire, mais elle est désormais quasi intégrale, puisqu'elle atteint 96,6 %.

Supprimer le présent article ne serait à l'avantage ni du Parlement ni des comptes sociaux.

M. Mohamed Laqhila (Dem). L'approbation des comptes de la sécurité sociale nécessite une présentation claire et concise des recettes et des dépenses, sous une forme comptable que l'article liminaire respecte. Le supprimer nuirait à la clarté de l'information financière et pourrait entraîner des complications juridiques et administratives ou nécessiter des ajustements législatifs.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle émet un avis défavorable à l'adoption de l'article liminaire.

Article 1^{er} : *Approbation des tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2023*

Amendements de suppression CF1 de M. Philippe Brun et CF7 de Mme Marianne Maximi

M. Philippe Brun (SOC). L'amendement CF1 est défendu.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). L'amendement CF6 est défendu.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Je suis défavorable à ces amendements.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 1^{er}.

Article 2 : *Approbation, pour l'exercice 2023, des dépenses constatées de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, des recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites, de celles mises en réserve par le fonds de solidarité vieillesse et du montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale*

Amendements de suppression CF3 de M. Philippe Brun et CF7 de Mme Élise Leboucher

M. Philippe Brun (SOC). L'article 2 a pour objet d'approuver les dépenses de l'ONDAM, les recettes affectées au fonds de réserve pour les retraites (FRR) et celles mises en réserve par le FSV, ainsi que le montant de la dette amortie par la CADES en 2023.

Les dépenses constatées au titre de l'OnNDAM en 2023 seraient supérieures de 200 millions d'euros à l'objectif révisé dans la LFSS pour 2024. Les recettes affectées au FRR n'ont pas évolué, non plus que celles mises en réserve par le FSV. L'objectif d'amortissement de la CADES n'a pas évolué. L'augmentation des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM s'explique par une surconsommation des crédits alloués au sous-objectif des dépenses de soins de ville, en lien avec les dépenses engendrées par la crise sanitaire, et par les 500 millions d'euros octroyés aux hôpitaux et aux cliniques, en application de diverses politiques du Gouvernement.

Nous proposons de supprimer ledit article.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Les dépenses relevant de l'ONDAM ont augmenté de manière significative depuis 2017. Les reproches que l'on adresse à l'ONDAM ne sont pas tout à fait justes. Peut-être les besoins augmentent-ils de manière exponentielle.

En supprimant l'article 2, on supprimerait également l'alinéa relatif au montant de la dette amortie par la CADES. Or il est évidemment légitime de rembourser la dette sociale – c'est de bonne politique. On peut d'ailleurs se féliciter que la CADES soit bien gérée et en mesure de mener le désendettement.

Il a une nouvelle fois été question des compensations. Celles-ci ne sont pas décidées par le Gouvernement : nous les approuvons dans le cadre du PLFSS, qui les a fixées à 96,6 % des dépenses concernées. Les rares exonérations non-compensées le sont parce que le Parlement en a décidé ainsi. J'ajoute que l'État verse 72 milliards d'euros de compensations, ce qui est un montant très élevé.

M. Fabien Di Filippo (LR). Je me réjouis que la commission des finances n'ait pas approuvé les amendements de suppression des articles, contrairement à la commission des affaires sociales. Il est plus pertinent de les rejeter.

Même dans la LACSS, la sincérité des chiffres est discutable – c'est le cas de ceux de l'article 2, en particulier concernant l'ONDAM et la CADES. Le fait que les comptes n'aient pas été certifiés et que le débat reste ouvert sur les montants injustement versés ou dus mais non versés n'est pas seul en cause. Regardez ce qui s'est passé en fin d'année dernière : les agences régionales de santé (ARS) ont dû renflouer tous les hôpitaux publics, à hauteur de plusieurs dizaines de millions d'euros pour les centres hospitaliers universitaires (CHU), afin d'effacer leur déficit. Les chiffres que je lis dans le texte ne sont pas cohérents avec ce que je constate dans les conseils de surveillance des hôpitaux où je siège. Nous n'arrivons plus à élaborer le budget des dépenses maladie ; le problème est structurel.

Les auditions de la commission d'enquête visant à établir les raisons de la très forte croissance de la dette montrent que la CADES arrive au bout de ce pour quoi elle a été instituée. Son existence a déjà été prolongée. Avant la fin de la législature, il sera impératif, compte tenu du dérapage des déficits sociaux, de lui réaffecter des milliards, voire des dizaines de milliards d'euros de dette.

Selon moi, il ne faut pas voter ces amendements de suppression, mais remettre en cause les chiffres avancés dans l'article, donc peut-être le rejeter.

M. Mathieu Lefèvre (RE). Monsieur Di Filippo, la Cour a décidé de ne pas certifier les comptes non parce qu'ils n'étaient pas certifiables, mais en raison d'un décalage entre son calendrier et celui de la présentation du présent projet de loi.

Monsieur Brun, que voulez-vous dire en écrivant, dans votre exposé sommaire, que les dépenses ont trop légèrement augmenté en 2022 ? Proposez-vous d'augmenter aujourd'hui les dépenses de 2022 ? La comédie atteint ici sa limite : on ne peut reprocher à une photographie des comptes d'il y a deux ans une augmentation trop faible – sauf si vous nous expliquez comment remettre de l'argent sur un exercice passé.

M. Philippe Brun (SOC). Chacun est dans son rôle. Ne surinterprétons pas bêtement les interventions des autres. Vous comprenez bien, monsieur Lefèvre, que nous condamnons votre gestion. De la même manière, quand vous votez contre le compte administratif d'une collectivité territoriale, vous ne votez pas contre la photographie, mais contre ce qu'elle révèle de la gestion passée. Nous disons que les dépenses d'assurance maladie ont été trop faibles en 2022, parce que l'ONDAM était trop bas au regard de l'exécution.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle émet un avis défavorable à l'adoption de l'article 2.

Article 3 : *Approbation du rapport annexé sur le tableau patrimonial et la couverture des déficits de l'exercice 2023*

Amendements de suppression CF4 de M. Philippe Brun et CF8 de Mme Marianne Maximi

M. Philippe Brun (SOC). L'article 3 a pour objet d'approuver l'annexe présentant la situation patrimoniale de la sécurité sociale au 31 décembre 2023. Les membres du groupe Socialistes et apparentés vous proposent de le supprimer. En effet, nous rejetons votre gestion – et non, bien évidemment, la situation patrimoniale.

Depuis 2017, le Gouvernement a endetté la sécurité sociale de 3,7 milliards d'euros. Cette dégradation continue s'explique non seulement par le recours à l'emprunt, pour financer les dépenses liées à la crise du covid-19, mais aussi et surtout par une politique d'appauvrissement structurel des ressources de la sécurité sociale : le montant des exonérations de cotisations sociales a ainsi progressé de 9 milliards d'euros en deux ans pour atteindre 71 milliards d'euros en 2023. Vous contournez la hausse des salaires en favorisant des dispositifs d'augmentation du pouvoir d'achat désocialisés, qui appauvrissent le financement de la sécurité sociale.

Mme Marianne Maximi (LFI-NUPES). L'amendement CF8 est défendu.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. Si le Gouvernement défend le projet de loi, ce sont les partenaires sociaux qui sont responsables de la gestion, attention, monsieur Brun.

Les recettes des ROBSS et du FSV ont connu une forte augmentation puisqu'elles sont passées de 542,88 milliards en 2021 à 572,45 milliards en 2022 et à 600 milliards en 2023, soit une hausse de 9,2 milliards d'euros puis de 29,6 milliards d'euros et enfin de 27,5 milliards d'euros sur ces trois exercices. Je ne sais pas où vous voyez un prétendu appauvrissement de la sécurité sociale. Mon avis est défavorable.

Mme Véronique Louwagie (LR). Nous ne voterons pas ces amendements de suppression, mais nous voterons contre le texte.

Nous sommes en difficulté, c'est la Cour des comptes qui le dit. Elle évoque une « perte de maîtrise des comptes sociaux », des « réformes nécessaires pour assurer un redressement pérenne » et « [une] qualité de service et une efficacité à renforcer ». Non seulement elle prévoit qu'il faudra prolonger la durée de vie de la CADES au-delà de 2033, mais elle ajoute : « La durée des emprunts serait allongée de ce fait mais le niveau des déficits attendus devient tel, en l'absence d'un plan crédible de retour à l'équilibre des comptes, qu'une prolongation indéfinie de la durée de vie de la CADES permettrait à peine de stabiliser la dette sociale à son niveau de vie actuel et non plus de la réduire. »

J'appelle le Gouvernement et la majorité à réagir et à recouvrer la maîtrise des comptes sociaux.

M. Michel Lauzzana, rapporteur pour avis. J'ai lu très attentivement le rapport de la Cour des comptes et je suis absolument d'accord avec vous, madame Dalloz. Mais le PLACSS constitue une photographie comptable de ce qui s'est passé, laquelle nous permet de mieux nous projeter dans l'avenir.

Vous réclamez des mesures politiques à même de redresser les comptes de la sécurité sociale : nous devons en débattre lors de l'examen du PLFSS pour 2025. Il est normal que la situation nous préoccupe. La France est le pays qui dépense le plus pour la protection sociale, en pourcentage du PIB : en 2022, nous nous situons en effet à un niveau de 32,2 %, trois points au-dessus des pays suivants. Nous devons veiller à éviter les dérapages. C'est possible, si nous adoptons des réformes structurelles, ainsi que des mesures d'économies et de simplification, comme le réclame la Cour des comptes.

M. Philippe Brun (SOC). Le rapporteur a souligné que ce n'était pas la gestion du Gouvernement qui était en cause, mais celle des partenaires sociaux. Cessons l'hypocrisie. Depuis le plan d'Alain Juppé en 1995 et la création des lois de financement de la sécurité sociale, et depuis la loi organique portée par Thomas Mesnier en 2022, qui a institué les projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale, les finances sociales du pays et la gestion des organismes de sécurité sociale sont largement étatisées. Ces organismes n'ont que très peu de part à l'orientation des politiques. C'est bien la raison pour laquelle nous examinons un projet de loi : l'État est le premier responsable de la maîtrise des comptes sociaux. Il assume d'ailleurs devant la Commission européenne la responsabilité de la dette publique et du déficit public des trois sous-secteurs d'administration publique. Le pilotage dépend de l'État : le Gouvernement est responsable de la politique d'appauvrissement de la sécurité sociale, décidée dans les lois de finances et dans les lois de financement de la sécurité sociale. Ainsi, en nous opposant au texte, nous ne nous opposons nullement ni au paritarisme ni aux partenaires sociaux, mais à la politique menée depuis 2017 par le Président de la République, son gouvernement et cette majorité.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 non modifié.

La commission émet un avis défavorable à l'adoption de l'ensemble du projet de loi modifié.