



N° 1268

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2023.

PROJET DE LOI

d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022,

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission des affaires sociales, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE Mme Élisabeth BORNE,
Première ministre,

PAR M. Bruno LE MAIRE,
ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique,

PAR M. François BRAUN,
ministre de la santé et de la prévention,

ET PAR M. Gabriel ATTAL,
ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de
la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics,

PROJET DE LOI

La Première ministre,

Sur le rapport du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, du ministre de la santé et de la prévention et du ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décède :

Le présent projet de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale pour l'année 2022, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, le ministre de la santé et de la prévention et le ministre délégué auprès du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, chargé des comptes publics, qui seront chargés d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 24 mai 2023.

Signé : Élisabeth BORNE

Par la Première ministre :
*le ministre de l'économie, des finances
et de la souveraineté industrielle et numérique*
Signé : Bruno LE MAIRE

le ministre de la santé et de la prévention
Signé : François BRAUN

*le ministre délégué auprès du ministre de
l'économie, des finances et de la souveraineté
industrielle et numérique, chargé des comptes
publics*
Signé : Gabriel ATTAL

Article liminaire

① Les recettes, les dépenses et le solde des administrations de sécurité sociale résultant de l'exécution de l'année 2022 s'établissent comme suit, au sens de la comptabilité nationale :

②

(En pourcentage du produit intérieur brut)

	2022
Recettes	27,0
Dépenses	26,6
Solde.....	0,3

Exposé des motifs

Cet article présente, conformément au 1° de l'article LO. 111-3-13 du code de la sécurité sociale, les dépenses, les recettes et le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) arrondis à la première décimale pour l'exercice de l'année 2022, au sens de la comptabilité nationale.

Les ASSO regroupent l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, les régimes de retraite complémentaire, ainsi que l'assurance chômage et les hôpitaux. Elles comprennent enfin la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et le Fonds de réserve pour les retraites. Les excédents de la CADES - qui correspondent à l'amortissement de la dette des régimes obligatoires de base (19 Md€ en 2022) - contribuent largement au solde positif de l'ensemble de ce secteur.

Ce solde, qui apparaît à 0,3 % du produit intérieur brut (PIB) en raison de l'arrondi à la première décimale, est proche de celui prévu à l'article liminaire de la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la sécurité sociale pour 2023, qui s'établissait à 0,4 % du PIB.

Article 1^{er}

① Au titre de l'exercice 2022, sont approuvés :

② 1° Le tableau d'équilibre, par branche, de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

③

(en milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	221,1	242,1	-21,0
Accidents du travail et maladies professionnelles	16,2	14,5	1,7
Vieillesse	259,0	262,8	-3,8
Famille	53,3	51,4	1,9
Autonomie	35,4	35,2	0,2
Toutes branches (hors transferts entre branches).....	570,3	591,3	-21,0
Toutes branches (hors transferts entre branches) y compris Fonds de solidarité vieillesse.....	572,0	591,6	-19,6

④

2° Le tableau d'équilibre des organismes concourant au financement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale :

⑤

(en milliards d'euros)

	Recettes	Dépenses	Solde
FSV	19,4	18,0	1,3

Exposé des motifs

La situation financière des régimes obligatoires de base de la sécurité sociale s'est améliorée en 2022 : le déficit des régimes de base (hors régimes de l'Assemblée nationale et du Sénat) et du fonds de solidarité vieillesse (FSV) a diminué de 4,6 milliards d'euros en 2022 par rapport à 2021. Cette amélioration s'explique notamment par une progression soutenue des recettes, plus marquée que celle des dépenses. En effet, la masse salariale qui en est le principal déterminant a bénéficié de la forte inflation et de la bonne tenue de l'emploi. Les dépenses ont en effet également été marquées par le

contexte d'inflation, notamment *via* la revalorisation anticipée des prestations sociales au 1^{er} juillet ou la hausse du point d'indice de la fonction publique, mais avec un délai qui ne conduira à un coût en année pleine qu'à compter de 2023. Mais en sens opposé, les dépenses ont pu être modérées par le recul des dépenses imputables à la gestion de la crise sanitaire, ce qui a contribué à la résorption du déficit en 2022. Ces dépenses sous Ondam sont ainsi passées de 18,3 Md€ en 2021 à 11,7 Md€ en 2022.

Par rapport aux prévisions retenues au titre de 2022 dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023, le solde des régimes obligatoires de base et du FSV ressort proche mais légèrement plus dégradé, à -19,6 Md€ contre -18,9 Md€. Cette révision résulte notamment d'un surcroît de dépenses, notamment pour les dépenses sous Ondam, malgré une légère amélioration des recettes en fin d'année. Les écarts de solde par branche sont contrastés : les branches maladie et autonomie ont pleinement bénéficié du surcroît de recettes ; à l'inverse, la branche vieillesse a vu ses charges révisées à la hausse, en raison d'une masse de pensions liée aux départs en retraite plus importante que prévu, de régularisations de pensions de droits dérivés mais aussi de la forte différence entre la dynamique des allègements généraux et celle de la TVA affectée à l'ACOSS pour les compenser à l'Agirc-Arrco, dont le solde est imputé sur le résultat de la CNAV, et le FSV a enregistré moins de recettes de CSG que prévu, notamment sur le capital.

Article 2

- ① Au titre de l'exercice 2022, sont approuvés :
- ② 1° Les dépenses constatées relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie, s'élevant à 247,2 milliards d'euros ;
- ③ 2° Les recettes affectées au Fonds de réserve pour les retraites, lesquelles sont nulles ;
- ④ 3° Les recettes mises en réserve par le Fonds de solidarité vieillesse, lesquelles sont nulles ;
- ⑤ 4° Le montant de la dette amortie par la Caisse d'amortissement de la dette sociale, s'élevant à 19 milliards d'euros.

Exposé des motifs

Les dépenses relevant du champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) se sont établies à 247,2 Md€, contre une prévision rectifiée à 247,0 Md€ en LFSS 2023. Le dépassement de +0,2 Md€ de l'ONDAM s'explique par des dépenses hors crise supérieures à l'objectif rectifié (pour + 0,5 Md€, principalement sur les soins de ville et les établissements de santé) compensées partiellement par une sous-exécution des dépenses en lien avec la crise sanitaire (pour -0,3 Md€).

Article 3

Est approuvé le rapport figurant en annexe à la présente loi présentant un tableau, établi au 31 décembre 2022, retraçant la situation patrimoniale des régimes obligatoires de base et des organismes concourant à leur financement, à l'amortissement de leur dette ou à la mise en réserve de recettes à leur profit et décrivant les mesures prévues pour l'affectation des excédents ou la couverture des déficits, tels qu'ils sont constatés dans les tableaux d'équilibre relatifs à l'exercice 2022 figurant à l'article 1^{er}.

ANNEXE

① **RAPPORT RETRAÇANT LA SITUATION PATRIMONIALE, AU 31 DÉCEMBRE 2022, DES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE ET DES ORGANISMES CONCOURANT À LEUR FINANCEMENT, À L'AMORTISSEMENT DE LEUR DETTE OU À LA MISE EN RÉSERVE DE RECETTES À LEUR PROFIT ET DÉCRIVANT LES MESURES PRÉVUES POUR L'AFFECTATION DES EXCÉDENTS ET LA COUVERTURE DES DÉFICITS CONSTATÉS POUR L'EXERCICE 2022**

②

I. – SITUATION PATRIMONIALE DE LA SECURITE SOCIALE AU 31 DECEMBRE 2022 :

③

(en milliards d'euros)

ACTIF	2022 (net)	2021 (net)	PASSIF	2022	2021
Immobilisations	7,3	7,3	Fonds propres	-99,2	-93,5
Immobilisations non financières	5,4	5,2	Dotations	24,1	21,5
			Régime général	8,1	3,8
Prêts, dépôts de garantie	1,2	1,3	Autres régimes	8,7	8,4
			Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	0,2	0,2
Avances/ prêts accordés à des organismes de la sphère sociale	0,8	0,8	Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	7,1	9,2
			Réserves	24,3	23,5
			Régime général	3,8	3,8
			Autres régimes	6,3	7,1
			FRR	14,2	12,6
			Report à nouveau	-146,9	-136,3
			Régime général	8,2	-4,1
			Autres régimes	0,9	-0,0
			FSV	-0,5	1,0
			CADES	-155,4	-133,2
			Résultat de l'exercice	-1,3	-4,9
			Régime général	-20,1	-22,8
			Autres régimes	-0,9	0,1
			Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	1,3	-1,5
			CADES	19,0	17,8
			FRR	-0,6	1,6
			Ecart d'estimation (réévaluation des actifs du	0,6	2,7

ACTIF	2022 (net)	2021 (net)	PASSIF	2022	2021
			FRR en valeur de marché)		
			Provisions pour risques et charges	17,1	21,4
Actif financier	57,1	63,9	Passif financier	179,8	179,2
Valeurs mobilières et titres de placement	35,1	39,1	Dettes représentées par un titre (obligations, billets de trésorerie, europapiers commerciaux)	169,7	167,4
Régime général	0,0	0,0	Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS)	26,1	44,1
Autres régimes	14,9	13,7	CADES	143,6	123,4
CADES	0,0	0,0	Dettes à l'égard d'établissements de crédits	5,4	6,1
FRR	20,1	25,4	Régime général (ordres de paiement en attente)	4,5	5,0
Encours bancaire	20,3	24,3	Autres régimes	0,0	0,0
Régime général	10,3	10,9	CADES	0,8	1,0
Autres régimes	5,3	5,9			
FSV	0,0	0,0	Dépôts reçus	0,2	0,2
CADES	4,0	7,0	ACOSS	0,2	0,2
FRR	0,7	0,6			
Créances nettes au titre des instruments financiers	1,7	0,5	Dettes nettes au titre des instruments financiers	0,0	0,0
CADES	1,2	0,3	ACOSS	0,0	0,0
FRR	0,5	0,2	Autres	4,4	5,5
			Autres régimes	3,0	4,1
			CADES	1,4	1,3
Actif circulant	106,9	108,0	Passif circulant	73,7	72,0
Créances de prestations	8,5	8,6	Dettes et charges à payer à l'égard des bénéficiaires de prestations	39,9	34,4
Créances de cotisations, contributions	12,6	20,5	Dettes et charges à payer à l'égard des cotisants	4,8	4,5

ACTIF	2022 (net)	2021 (net)	PASSIF	2022	2021
sociales et d'impôts de sécurité sociale					
Produits à recevoir de cotisations, contributions sociales et autres impositions	61,4	57,1			
Créances sur entités publiques et organismes de sécurité sociale	15,3	13,4	Dettes et charges à payer à l'égard d'entités publiques et organismes de sécurité sociale	18,1	21,9
Produits à recevoir de l'État	0,7	1,5			
Autres actifs	8,4	6,9	Autres passifs	10,9	11,2
Total de l'actif	171,3	179,2	Total du passif	171,3	179,2

- ④ Sur le champ des régimes de base, du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) et du Fonds de réserve pour les retraites (FRR), le passif net (ou « dette ») de la sécurité sociale, mesuré par ses fonds propres négatifs, et qui recouvre pour l'essentiel le cumul des déficits passés restant à financer, s'élève à 99,2 milliards d'euros au 31 décembre 2022.
- ⑤ Alors qu'il atteignait un niveau très élevé lors des années ayant suivi la crise financière de 2008, le passif net a été en recul constant entre 2014 et 2019. Tout au long de cette période, la réduction des déficits des régimes de base et du FSV et les bons résultats de la CADES et du FRR ont conduit à dégager un résultat consolidé positif sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale.
- ⑥ Cependant, dans le contexte de crise sanitaire et économique, le passif net connaît une inversion de tendance marquée depuis 2020 : il s'est accru de 25,3 milliards d'euros entre 2019 et 2020 puis de 6,8 milliards d'euros entre 2020 et 2021, et à nouveau de 5,7 milliards d'euros entre 2021 et 2022. La nouvelle dégradation entre 2021 et 2022 reflète le niveau encore très élevé, bien qu'en fort recul par rapport au pic de 2020, des déficits des régimes de base et du FSV sur les deux derniers exercices (après 39,7 milliards d'euros en 2020, déficit de 24,3 milliards d'euros en 2021 puis de 19,6 milliards d'euros en 2022 sur ce champ). De fait, le résultat consolidé sur le périmètre d'ensemble de la sécurité sociale, retracé dans le tableau ci-dessous, ressort à nouveau déficitaire en 2022 (- 1,3 milliard d'euros, après - 4,9 milliards d'euros en 2021), malgré le résultat annuel positif de la CADES (+ 19,0 milliards d'euros en 2022, résultat qui traduit sa capacité annuelle d'amortissement des déficits passés).
- ⑦ Le financement du passif net de la sécurité sociale est assuré à titre principal par un recours à l'emprunt, essentiellement porté par la CADES et l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'endettement financier net de la sécurité sociale, qui correspond à la différence entre les dettes financières et les actifs financiers placés ou détenus en trésorerie, suit donc en premier lieu les mêmes tendances que le

passif net auquel il est fait référence ci-dessus, en subissant secondairement les effets de la variation du besoin en fonds de roulement lié au financement des actifs et passifs circulants (créances et dettes) et des acquisitions d'actifs immobilisés, qui ont également un impact sur la trésorerie. Après s'être accru de 36,0 milliards d'euros en 2020 et de 4,7 milliards d'euros en 2021, atteignant au total 115,3 milliards d'euros au 31 décembre 2021, l'endettement financier a continué d'augmenter en 2022 (122,7 milliards d'euros en fin d'exercice, soit + 7,4 milliards d'euros), en cohérence avec l'évolution du passif net et du besoin en fonds de roulement.

⑧ Evolution du passif net, de l'endettement financier net et des résultats comptables consolidés de la sécurité sociale depuis 2009

⑨ (en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Passif net au 31/12 (fonds propres négatifs)	- 66,3	- 87,1	- 100,6	- 107,2	- 110,9	-110,7	-109,5	-101,4	-88,5	-77,0	-61,4	-86,7	-93,5	-99,2
Endettement financier net au 31/12	- 76,3	- 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
Résultat comptable consolidé de l'exercice (régimes de base, FSV, CADES et FRR)	-19,6	-23,9	-10,7	-5,9	-1,6	+1,4	+4,7	+8,1	+12,6	+14,9	+15,4	-22,9	-4,9	-1,3

⑩ II. – COUVERTURE DES DEFICITS ET AFFECTATION DES EXCEDENTS CONSTATES SUR L'EXERCICE 2022

⑪ Parmi les différents régimes, certains présentent par construction des résultats annuels équilibrés ou très proches de l'équilibre et n'appellent par construction aucune mesure de ce type. Il en est ainsi des branches et régimes intégrés financièrement au régime général (ensemble des branches Maladie des différents régimes de base depuis la mise en œuvre, en 2016, de la protection universelle maladie et branches Vieillesse de base du régime des salariés agricoles depuis 1963). Il en est de même des régimes de retraite équilibrés par des subventions de l'État (SNCF, RATP, régimes des mines et des marins) et des régimes d'employeurs équilibrés par ces derniers (fonction publique de l'État, industries électriques et gazières).

⑫ S'agissant des déficits, les versements de la CADES depuis 2021 ont notamment vocation à financer, dans la limite de 92 milliards d'euros, les déficits cumulés des exercices 2020 à 2023 des branches Maladie, Vieillesse et Famille du régime général, du FSV et de la branche Vieillesse du régime des non-salariés agricoles.

⑬ Ainsi, au titre de l'exercice 2022, sur le fondement de l'article 1er de la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie, le décret

n° 2023-12 du 11 janvier 2023 organise des versements en 2023 de la CADES au bénéfice des branches Maladie et Vieillesse du régime général, à hauteur respectivement de 22,5 milliards d'euros et de 1,7 milliard d'euros. Ces versements permettront de couvrir l'essentiel du report à nouveau négatif de ces branches après l'affectation de leurs résultats 2022 qui se sont élevés à 21,0 milliards pour la branche Maladie et 2,9 milliards d'euros pour la branche Vieillesse.

- ⑭ Enfin, s'agissant des autres régimes ou branches dont le résultat n'est pas équilibré, le Gouvernement n'a pas pris de mesures relatives à la couverture de leurs déficits ou à l'affectation de leurs excédents constatés sur l'exercice 2022. Leurs déficits ou excédents seront donc affectés, selon le cas, aux réserves ou au report à nouveau des régimes concernés, conformément à l'affectation proposée lors des instances délibératives approuvant les comptes.