

# Les comptes de la Sécurité sociale juin 2014

## Fragilité de la conjoncture en liaison avec les politiques d'austérité, et persistance des déficits

Catherine Mills

**Le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale de juin 2014 prétendait éclairer le projet de loi de financement rectificatif de la Sécurité sociale et le PLFSS pour 2015 discuté au Parlement à l'automne. Il reste marqué évidemment par le cadre imposé par le président de la République et le Premier ministre comme par la construction européenne actuelle. Il contient néanmoins des éléments intéressants montrant la persistance d'une conjoncture économique fragile comme des déficits. Cependant il reste très en-deçà de la réalité en s'appuyant sur des hypothèses fausses.**

### Un contexte économique dégradé

**L**e rapport de la CCSS pointe la faible croissance du PIB en France en 2013 (+0,3 % en volume) tout en relativisant en arguant qu'elle serait supérieure à celle de la zone euro (-0,4 %). Elle s'établit en réalité en léger retrait par rapport à l'Allemagne (+0,4 %) et nettement derrière le Royaume-Uni (+1,7 %) et les États-Unis (+1,9 %). Cependant le rapport de la CCSS prétend que la situation économique française pourrait s'améliorer en 2014. Il retient la projection gouvernementale tablant sur une progression de 1 % du PIB en volume (2,2 % en valeur). Hypothèses déjà largement contredites avec la stagnation aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> trimestres de l'année 2014. Cela révèle la fragilité de la situation économique marquée par l'atonie de la consommation et des investissements. Le Haut conseil des finances publiques (avis du 22 avril 2014 sur les hypothèses macro-économiques du programme de stabilité notifié à la Commission européenne) avait pourtant jugé plausibles ces hypothèses. Il avait néanmoins noté que le contenu en emploi de la croissance pourrait être moins favorable que prévu.

**La masse salariale est restée atone en 2013, mais la Commission des comptes de la Sécurité sociale fantasma sur une prétendue légère reprise en 2014.**

Il est souligné à juste titre que la détérioration du niveau de l'emploi salarié dans le champ Urssaf en 2013 (-0,6 %) et la modération de la croissance du salaire moyen ont pesé sur l'évolution de la masse salariale qui n'a progressé que de 1,2 % en 2013 (contre 2,1 % en

2012), freinant ainsi la croissance des recettes affectées à la Sécurité sociale. Mais il n'est pas question de pointer la responsabilité des politiques gouvernementales ni celle des gestions patronales dans cette dégradation.

Au contraire on relance l'idée fautive d'une légère amélioration supposée de la situation de l'emploi en 2014 (+0,1 %) et d'une progression un peu plus rapide du salaire moyen. Ces hypothèses idylliques seraient censées permettre une croissance de 2,2 % de la masse salariale du secteur privé ; leur seul intérêt est de rappeler qu'un point supplémentaire de croissance de la masse salariale permettrait près de 2 milliards d'euros de recettes supplémentaires au régime général.

**Une inflation particulièrement faible. En réalité, il aurait fallu s'inquiéter des menaces de déflation auxquelles concourent les politiques d'austérité et de freinage des dépenses sociales qui pèsent sur les économies française et européenne.**

L'inflation, mesurée par l'indice des prix à la consommation, a été historiquement basse en 2013 (+0,7 %). Ce faible niveau d'inflation se poursuivrait en 2014. Mais il est revendiqué par les pouvoirs publics pour réduire la charge d'indexation des prestations familiales et des pensions de retraite en 2013 ainsi qu'en 2014.

**Un satisfecit sur la réduction des déficits qui pourtant marque le pas**

*Le déficit du régime général et du FSV s'élève à 15,4 milliards d'euros en 2013*

Le déficit, après le niveau historique de 2010 : 24 milliards d'euros, s'était réduit sensiblement en 2011 (de 7,1 milliards d'euros) soit un total de 17 milliards d'euros puis en 2012 (de 3,4 milliards d'euros). soit un total de 13 milliards d'euros. Mais l'année 2013 marque un nouveau ralentissement du rythme de baisse du déficit (-2,1 milliards d'euros), avec 12 milliards de déficit. Auquel s'ajoute le déficit du FSV : 3 milliards, aussi le total de déficit du RG et du FSV atteint 15 milliards en 2013. Cette inflexion, malgré des apports de recettes, s'explique par la dégradation de la conjoncture et le ralentissement de la masse salariale. Le déficit constaté en 2013 est supérieur de 1,2 milliard d'euros au déficit prévu par la LFSS pour 2013. La réduction du déficit par rapport à 2012 a d'avantage porté sur le FSV que sur le régime général.

### ***Régime général : un déficit maintenu à un niveau élevé malgré une baisse légère en 2013***

La réduction du déficit du régime général amorcée en 2011 et 2012 connaît un sensible ralentissement en 2013. Les recettes sont affectées par le ralentissement de la croissance de la masse salariale. Leur évolution est toutefois rehaussée d'un peu plus de 1,5 point par l'apport de ressources nouvelles si bien que la croissance des produits (3,1 %) a néanmoins été supérieure à celle des charges (2,7 %).

Les évolutions des soldes des branches du régime général sont très contrastées en 2013 : le déficit de la CNAV se réduit de 1,7 milliard d'euros et le solde de la branche AT-MP du régime général en déficit depuis 2009 devient positif. En revanche, les déficits de la branche maladie et de la branche famille se dégradent, respectivement, de 0,9 milliard d'euros et 0,7 milliard d'euros.

### ***Fonds de solidarité vieillesse : persistance du déficit malgré une tendance à la réduction en 2013***

Le FSV, dont la situation est profondément déficitaire depuis 2009, voit son solde s'améliorer de 1,3 milliard d'euros en 2013 grâce à l'apport de recettes nouvelles (CSG, forfait social, CSSS). Son déficit s'établirait à 2,9 milliards d'euros, après 4,1 milliards d'euros en 2012.

### ***Les écarts par rapport aux prévisions des LFSS pour 2013 et 2014 : des déficits supérieurs aux prévisions***

Par rapport à la LFSS pour 2013, le déficit est accru de 0,8 milliard d'euros pour le régime général et de 0,4 milliard d'euros pour le FSV. L'accroissement du déficit par rapport aux montants prévus par la LFSS pour 2013 résulte de recettes moins dynamiques que prévues, notamment pour les impôts et taxes affectés. L'écart le plus important concerne le déficit de la branche maladie du régime général, prévu initialement à 5,3 milliards d'euros et qui ressort 6,8 milliards d'euros.

Il est prétendu que, par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2014, le régime général verrait son déficit se réduire de 0,8 milliard d'euros et celui du FSV se dégrader de 0,1 milliard d'euros. On avance même que le déficit de la branche maladie serait diminué de 0,8 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFSS pour 2014. En revanche, le déficit de la branche vieillesse serait en aggravation de 0,5 milliard d'euros,

mais l'excédent de la branche AT-MP serait revu à la hausse de 0,3 milliard d'euros.

### ***Au final pour 2014, on table sur un déficit prévisionnel réduit mais moins qu'attendu. Or la conjoncture déflationniste non prévue par la CCSS risque au contraire d'alourdir les déficits.***

Avant les mesures envisagées par la loi de financement rectificative présentée au Parlement fin juin, le déficit prévisionnel 2014 du régime général s'établissait à 9,9 milliards d'euros et celui du FSV à 3,5 milliards d'euros, contre, respectivement, 9,6 milliards d'euros et 3,4 milliards d'euros prévus en LFSS pour 2014. Les résultats meilleurs qu'initialement prévus sur la branche AT-MP du régime général ne suffiraient pas à compenser une dégradation tendancielle sur la famille (déficit prévisionnel accru de 0,5 milliard d'euros) et, dans une moindre mesure, la retraite et le FSV (déficit prévisionnel majoré de 0,1 milliard d'euros pour chacun).

### ***La trésorerie dégradée de l'ACOSS et l'endettement de la CADES***

Le solde de trésorerie de l'ACOSS s'est élevé à -23,8 milliards d'euros au 31 décembre 2013, après -16,6 milliards d'euros fin 2012. La trésorerie s'est ainsi dégradée de 7,2 milliards d'euros sur l'année 2013, malgré une reprise de dette de 7,7 milliards d'euros par la CADES. La progression de la charge de trésorerie supportée par l'ACOSS a été néanmoins atténuée par un coût de financement très bas.

Pour 2014, la CCSS affirme que les besoins de trésorerie de l'ACOSS seraient contenus sous l'effet notamment des reprises de dette par la CADES, comme la reprise des déficits des branches maladie et famille dans la limite de 10 milliards d'euros.

La charge de trésorerie serait néanmoins accrue par rapport à 2013, la CADES aura repris 10 milliards d'euros de dette et en aura amorti 12,4 milliards d'euros en 2013. Depuis sa création en 1996 à fin 2014, la CADES aura ainsi repris 217 milliards d'euros de dettes et en aura remboursé 130 milliards. Le rapport excessivement optimiste prétend que la CADES pourrait avoir remboursé la totalité de la dette sociale en 2024, sous réserve que de nouveaux déficits du régime général ne lui soient pas transférés...

### ***Des recettes moins dynamiques qu'espérées et un ralentissement organisé de la croissance des dépenses de prestations***

#### ***En 2013, une progression ralentie des recettes du régime général***

Celles-ci reposent très largement sur les revenus d'activité du secteur privé, elles ont donc subi l'impact du ralentissement de la masse salariale dont la croissance dans le secteur privé n'a été que de 1,2 % après 2,1 % en 2012. Cependant les cotisations du régime général ont augmenté de 3,2 % en 2013, sensiblement plus vite que la masse salariale du secteur privé (1,2 %) en raison des hausses de cotisations et de la forte réduction des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires. Les recettes de CSG du régime général et du FSV n'ont progressé que de 1,4 % (après 4,1 % en 2012)

en raison de l'atonie des revenus d'activité et du peu de rendement de la taxation du capital. Le rendement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (CSG, CRDS, prélèvement social, prélèvement social additionnel et prélèvement de solidarité) s'est élevé à 19,8 milliards d'euros. Il n'est en progression que de 0,6 % par rapport à 2012 (après +18,4 % en 2012 et +25,8 % en 2011). En effet, malgré les mesures nouvelles, la hausse du taux global des prélèvements sociaux de 13,5 % à 15,5 % et l'assujettissement des revenus immobiliers des non-résidents fiscaux (revenus fonciers et plus-values immobilières), qui contribuent pour plus de 9 points à la croissance totale du rendement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, les recettes 2013 sont en quasi-stagnation. Hors mesures nouvelles, l'évolution spontanée de ces recettes est négative (-8,5 %) correspondant à deux évolutions contraires : une progression des prélèvements sur les revenus du patrimoine (+3,8 %) et une baisse sensible des prélèvements sur les produits de placement (-15,9 %).

### *Pour 2014, le rapport prétend espérer des recettes plus dynamiques, mais celles-ci seraient inférieures aux prévisions de la LFSS*

La progression des recettes du régime général devrait atteindre 3,4 % en 2014 tandis que celles du FSV seraient stables par rapport à 2013. Plus de la moitié de la progression globale des recettes du régime général résulterait de la poursuite des hausses de taux de cotisation vieillesse décidées en juillet 2012 pour financer les « carrières longues » (+0,5 milliard d'euros). Il faut aussi tenir compte des mesures nouvelles de financement adoptées dans le cadre des lois votées fin 2013 (LFSS et loi portant réforme des retraites) :

- augmentation du taux de cotisation des salariés à l'assurance-vieillesse, alors que le taux de cotisation patronale pour la branche famille est réduit, ces deux opérations se traduisant par environ 1 milliard d'euros de recettes supplémentaires mais sur le dos des salariés et du financement de la politique familiale ;
- en même temps c'est l'affectation supplémentaire de TVA nette pour 3 milliards d'euros, afin de compenser à la Sécurité sociale la perte de recettes liée à la baisse du taux de cotisation patronale famille. On prétend aussi affecter à la sécurité sociale le surcroît d'impôt sur le revenu résultant de la baisse du plafond du quotient familial et de la fiscalisation de la participation des employeurs aux contrats collectifs ;
- c'est aussi la réforme du cadre d'assujettissement des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (notamment sur les assurances-vie) ;
- enfin le FSV bénéficiera en 2014 des réserves de la dite C3S (C3SS) pour un montant de 0,8 milliard d'euros et, de la réaffectation d'un quantum de CSG correspondant à la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie affectée à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Au total, les recettes du régime général et du FSV devraient être inférieures de près de 1,7 milliard d'euros au montant prévu en LFSS pour 2014. Les moindres recettes concerneraient essentiellement les impôts et taxes affectés, et notamment les prélèvements sociaux sur le capital. En réalité, compte-tenu de la croissance

zéro aux deux premiers trimestres, la dégradation des recettes sera bien plus élevée.

### *Des dépenses de prestations dont on organise le ralentissement*

Les charges nettes du régime général s'élèvent à 336,5 milliards d'euros en 2013, en hausse de 2,7 % par rapport à 2012. En 2014, elles augmenteraient de 2,5 % pour atteindre 344,8 milliards d'euros. Elles sont constituées principalement des prestations sociales nettes (92,6 %). Le reste des dépenses se décompose en transferts entre organismes, dépenses de gestion administrative, frais financiers et autres dépenses.

Par leur poids et leur dynamisme, les dépenses d'assurance-maladie et d'assurance-vieillesse sont celles qui contribuent le plus à la croissance des dépenses du régime général. Leur part respective dans les dépenses est de 47 % et 33 % en 2013, tandis que les dépenses des branches famille (17 %) et AT-MP (3 %) ont un poids plus faible.

Les dépenses de la branche vieillesse sont les plus dynamiques en 2013 (+3,9 %), mais leur croissance devrait diminuer en 2014 (+2,2 %). Les dépenses d'assurance-maladie, moins dynamiques en 2013 (+2,4 %), croîtraient au même rythme en 2014. Les dépenses de la branche famille continueraient à ralentir en 2014 (+2,5 % après 2,8 % en 2013 et 3,1 % en 2012). Tandis qu'une inflexion des taux de croissance des dépenses des branches vieillesse et famille serait prévue en 2014.

### *Les dépenses du champ de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance-maladie)*

Le rapport se félicite que pour la quatrième année consécutive, l'objectif fixé à un niveau bas par la LFSS ait été respecté. Les dépenses d'assurance-maladie sont estimées à 174,0 milliards d'euros en 2013, soit une sous-exécution de 1,4 milliard d'euros. Par rapport à 2012, la progression des dépenses est limitée à 2,4 %, alors que le taux de croissance de l'ONDAM prévu en LFSS était de 2,7 %.

L'écart entre dépenses constatées et objectif voté porte essentiellement sur les soins de ville (-1,1 milliard d'euros), même si leur progression est plus rapide en 2013 (2,0 %) qu'en 2012 (1,7 %). Les dépenses d'indemnités journalières et de médicaments expliquent l'essentiel de la sous-exécution de l'ONDAM pour les soins de ville. Les versements de l'assurance-maladie aux établissements de santé sont en hausse plus modérée que l'année précédente (2,4 % en 2013 contre 2,6 % en 2012). Le constat actuel fait apparaître une nouvelle révision à la baisse d'environ 0,8 milliard d'euros. L'ONDAM pour 2014 a été construit sur la base d'une prévision de dépenses estimée à 174,8 milliards d'euros, d'un taux d'évolution spontané de 3,8 % et d'un montant d'économies de 2,4 milliards d'euros permettant de limiter la progression de l'ONDAM à 2,4 %.

### *Les soldes par branche du régime général*

#### *Maladie : un déficit toujours élevé*

Malgré des dépenses comprimées, le déficit de la CNAM s'est creusé de 0,9 milliard d'euros en 2013 en raison d'un net ralentissement dans la progression des recettes. Les prestations de la branche maladie dans le champ de l'ONDAM, qui représentent 87 %

des charges nettes de la CNAM, ont faiblement progressé en 2013 (+2,3 % après +2,8 % en 2012). Leur évolution modérée reflète la sous-exécution de l'ONDAM 2013. Les autres charges ont augmenté en 2013, tirées principalement par la croissance des prestations d'invalidité (qui se poursuivrait en 2014) et la hausse des dotations aux fonds hospitaliers. En 2014, les prestations entrant dans le champ de l'ONDAM devraient progresser de 2,6 % sous l'hypothèse d'une sous-consommation d'environ 0,8 milliard d'euros par rapport à l'objectif voté en LFSS.

### **Accidents du travail et maladies professionnelles : la branche renoue avec les excédents, au détriment de la santé au travail**

La CNAM AT-MP est passée en excédent en 2013 du fait d'une hausse des produits nets et une baisse des charges nettes. La croissance des produits a résulté de la forte hausse du produit des cotisations sociales suite, notamment, à la hausse du taux moyen de cotisation de la branche, mais également à l'accroissement important des produits nets de recours contre tiers. Les charges nettes ont diminué en raison d'une baisse de la dotation au FIVA (Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante) et d'une baisse des prestations sociales. En 2014, du fait d'une forte hausse de la dotation au FIVA, les charges nettes devraient progresser plus rapidement que les recettes, entraînant une légère baisse de l'excédent dégagé en 2013.

### **Retraites : moindre revalorisation des pensions et persistance du déficit**

Après un déficit de 4,8 milliards d'euros en 2012 celui-ci accuse une réduction de 1,6 milliard d'euros en 2013. On prétend aussi le réduire en 2014 de 1,4 milliard d'euros.

Les charges nettes ont cependant progressé plus rapidement en 2013 (+3,9 % après +3,5 % en 2012). L'augmentation des effectifs de retraités, liée aux évolutions heurtées des flux de départs en retraite suite à la réforme de 2010 et à l'élargissement du dispositif de retraite anticipée permis par le décret du 2 juillet 2012, a toutefois été partiellement compensée par une moindre revalorisation des pensions. L'accélération des charges nettes est également imputable aux transferts de compensation généralisée vieillesse, qui ont crû de 8,5 % en 2013.

En 2014, les moindres départs en retraite et la plus faible revalorisation des pensions, résultant notamment du décalage de 6 mois de la revalorisation des pensions en application de la loi du 20 janvier 2014, devraient limiter la progression des charges nettes (+2,2 %).

Les produits nets sont restés dynamiques en 2013 +5,7 % après +4,9 % en 2012. Les cotisations sociales nettes ont fortement progressé sous l'effet de la hausse du taux de cotisation entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2012 et de la suppression des exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires. L'affectation d'une fraction du forfait social, dont le taux a été relevé de 8 % à 20 % en août 2012, et la majoration du taux de prélèvement social sur les revenus du capital contribuent fortement à la hausse des produits. Ces effets sont renforcés par une progression des transferts.

En 2014, les hausses de taux de cotisation prévues par le décret du 2 juillet 2012 et la loi du 20 janvier 2014 devraient permettre une progression de 4,3 % des

cotisations. Les transferts perçus par la CNAV progresseraient de 3,3 %, principalement sous l'effet des prises en charge de cotisations au titre du chômage. Cependant le rapport sous-estime grandement le nouveau ralentissement de la conjoncture avec la stagnation au 1<sup>er</sup> et au 2<sup>e</sup> trimestre 2014, et la remontée du chômage.

### **Famille : le déficit se réduit, mais moins qu'attendu**

En déficit récurrent depuis plusieurs années, la branche famille du régime général voit son déficit continuer de s'accroître en 2013 pour atteindre 3,2 milliards d'euros. On prétend qu'il devrait se réduire de 0,5 milliard d'euros en 2014 mais dans des proportions inférieures à ce qui était prévu par la LFSS pour 2014.

En 2013, les charges nettes de la CNAF ont augmenté plus rapidement (+2,8 %) que les produits nets (+1,5 %), conduisant ainsi à une dégradation du déficit de 0,7 milliard d'euros par rapport à 2012. Si les prestations ont connu une hausse modérée (+2,4 %), les charges nettes de la CNAF ont crû de +7,7 %. Parallèlement, les produits nets de la CNAF ont pâti de la conjoncture économique, et notamment de cotisations sociales en faible croissance (+1,2 %).

En 2014, il est prévu une croissance des produits nets (+3,5 %) plus rapide que la hausse des charges nettes (+2,4 %), et l'on parie sur une amélioration du solde de 0,5 Md€ par rapport à 2013. La faible revalorisation de la BMAF (+0,75 %) limiterait la progression des dépenses. Cependant, la baisse du taux de cotisation des employeurs et l'affectation de recettes supplémentaires au titre de la réforme du quotient familial expliquent la stabilité des cotisations et la forte augmentation de la CSG nette et des impôts et taxes. On peut néanmoins s'attendre avec la stagnation et le chômage à un creusement des déficits, tandis que de nouvelles menaces pèsent sur la politique familiale.

### **FSV : le déficit devrait s'accroître en 2014**

Après s'être dégradé en 2012, le solde du FSV s'est amélioré en 2013 de près de 1,3 milliard d'euros pour atteindre 2,9 milliards d'euros. Cependant le déficit du fonds s'accroîtrait à nouveau en 2014, atteignant selon les prévisions 3,5 milliards d'euros. Si les charges nettes ont progressé moins rapidement en 2013 (+4,5 % après +7,5 % en 2012), les prises en charge de cotisations ont fortement crû (+7,1 %). Tandis que les prises en charge de prestations ont stagné en 2013, contrastant avec le dynamisme de 2012 dû au montant des dépenses versées au titre du minimum contributif. En 2014, l'évolution des dépenses nettes du fonds (+3,4 %) resterait étroitement liée aux prises en charge de cotisations au titre du chômage.

Certes les produits nets ont fortement augmenté en 2013 (+14,5 %), suite à l'affectation de nouvelles recettes. En 2014, les recettes stagneraient à 16,8 milliards d'euros : le surplus de CSG et de recettes fiscales compenserait la perte de 1 milliard d'euros liée à la baisse de la fraction du forfait social affectée au FSV.

Cependant ces prévisions censées éclairer les choix pour le PLFSS pour 2015, débattu cet automne, sont fort compromises en raison des mauvais résultats de l'année 2014, liés eux-mêmes à la politique économique et sociale désastreuse du gouvernement. ■