

N° 740

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2015-2016

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 juin 2016

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (1) et de la commission des affaires sociales (2) sur la **situation des finances sociales**,*

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général,

Sénateur.

(1) *Cette mission est composée de :* M. Jean-Noël Cardoux, *Président* ; MM. Jérôme Durain, Jean-Marie Vanlerenberghe, *Vice-Présidents* ; Mme Annie David, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *Secrétaires* ; Mmes Agnès Canayer, Caroline Cayeux, MM. Yves Daudigny, Gérard Dériot, Mmes Catherine Deroche, Anne Emery-Dumas, Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Alain Milon, Philippe Mouiller, Gérard Roche, René-Paul Savary.

(2) *Cette commission est composée de :* M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; M. Gérard Dériot, Mmes Colette Giudicelli, Caroline Cayeux, M. Yves Daudigny, Mme Catherine Génisson, MM. Jean-Pierre Godefroy, Gérard Roche, Mme Laurence Cohen, M. Gilbert Barbier, Mme Aline Archimbaud, *vice-présidents* ; Mme Agnès Canayer, M. René-Paul Savary, Mme Michelle Meunier, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Élisabeth Doineau, *secrétaires* ; M. Michel Amiel, Mme Nicole Bricq, MM. Olivier Cadic, Jean-Pierre Caffet, Mme Claire-Lise Campion, MM. Jean-Noël Cardoux, Daniel Chasseing, Olivier Cigolotti, Mmes Karine Claireaux, Annie David, Isabelle Debré, Catherine Deroche, M. Jean Desessard, Mme Chantal Deseyne, M. Jérôme Durain, Mmes Anne Emery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, François Fortassin, Jean-Marc Gabouty, Mme Françoise Gatel, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoigne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micoiseau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Louis Pinton, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Evelyne Yonnet.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. 2015, UNE SEPTIÈME ANNÉE DE DÉFICIT DES COMPTES SOCIAUX	9
A. UNE DYNAMIQUE DES MESURES ANTÉRIEURES QUI ATTÉNUÉ LES EFFETS DU PACTE DE RESPONSABILITÉ	11
1. <i>Des recettes soutenues par une conjoncture légèrement plus favorable</i>	11
2. <i>Une progression plus modérée des recettes</i>	12
3. <i>Des prélèvements obligatoires supérieurs d'un point de PIB à ceux de 2011</i>	12
B. LES DÉPENSES SOCIALES : 47 % DES DÉPENSES PUBLIQUES	14
1. <i>Des effets de périmètre</i>	14
2. <i>Une contribution moindre au plan de 50 milliards d'économies</i>	15
C. UNE RÉDUCTION DE 2,1 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT DES ASSO EN 2015	16
1. <i>Une contribution décisive du régime général et du FSV</i>	17
2. <i>Une contribution positive des autres régimes obligatoires de base</i>	17
3. <i>Les régimes complémentaires de retraite : un accord ambitieux à moyen terme mais peu d'effets à court terme</i>	18
4. <i>La situation du régime d'assurance-chômage : un sujet de préoccupation majeur</i>	19
D. UNE DETTE SOCIALE DE PLUS DE 10 % DU PIB	20
II. LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LE FSV, UNE QUATORZIÈME ANNÉE DE DÉFICIT EN 2015	21
A. LES RECETTES	22
1. <i>Une structure des recettes relativement stable malgré le pacte de responsabilité</i>	23
2. <i>Les cotisations</i>	24
a) <i>Les allègements et exonérations de cotisations</i>	24
b) <i>La baisse du taux de cotisation d'allocations familiales</i>	25
3. <i>La CSG</i>	26
a) <i>Une forte progression de la CSG sur les revenus d'activité</i>	26
b) <i>Les conséquences de la réforme de la CSG sur les revenus de remplacement</i>	26
4. <i>Les autres contributions et recettes fiscales</i>	28
5. <i>La compensation partielle du pacte de responsabilité</i>	29
6. <i>Les transferts</i>	31

B. LES DÉPENSES.....	31
1. Les retraites.....	32
2. Les prestations familiales.....	33
3. La branche maladie et la branche AT-MP.....	34
a) La branche-maladie : une amélioration du solde en 2015.....	34
b) L'Ondam.....	35
c) Les prestations maladie et AT-MP hors Ondam.....	37
d) La branche AT-MP.....	38
C. LE FSV.....	39
D. LE RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS.....	40
E. LES RÉGIMES AGRICOLES.....	40
F. L'ACOSS.....	40
III. LES PERSPECTIVES 2016 : UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE MISE EN PÉRIL PAR DES DÉPENSES NOUVELLES.....	41
A. DE MEILLEURES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES.....	41
B. UNE PRÉVISION DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX.....	41
1. En recettes, une nouvelle étape du pacte de responsabilité.....	41
2. Un plan d'économies privé de la contribution de l'assurance-chômage.....	42
3. Plus d'un milliard d'euros de dépenses nouvelles.....	43
C. UNE NOUVELLE AMÉLIORATION DU SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV.....	44
1. Une amélioration du solde de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2015.....	44
2. Des dépenses moins élevées que prévu par la loi de financement pour 2016.....	45
3. Un effet recettes exceptionnel de 700 millions d'euros.....	46
4. Des effets différenciés selon les branches.....	46
D. UNE DETTE SOCIALE EXPOSÉE AU RISQUE DE TAUX.....	47
EXAMEN EN COMMISSION.....	51
• Audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget (mardi 5 avril 2016).....	51

SYNTHÈSE

Pour la quatorzième année consécutive, le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse étaient en déficit en 2015, de plus de 10 milliards d'euros.

Notre pays continue de s'accommoder du financement de dépenses courantes par du déficit et du report de cette charge sur les générations futures.

Après quatre années de croissance soutenue des prélèvements obligatoires, sans réduction significative du déficit, la première étape du pacte, partiellement compensée par des hausses de cotisations, ne produit que des effets limités sur le niveau des prélèvements : 0,2 point de PIB de moins qu'en 2014, mais encore 1 point de PIB de plus qu'en 2011.

La première étape de la contribution de la sphère sociale au plan de 50 milliards témoigne de la difficulté à maîtriser les dépenses de façon pérenne. L'objectif initial de 9,6 milliards d'euros d'économies, révisé à 6,4 milliards d'euros, aboutit à 6,2 milliards d'euros dont une part de mesures conjoncturelles.

Si le déficit, qui avait triplé entre 2008 et 2010 pour atteindre près de 30 milliards d'euros, a retrouvé son niveau d'avant-crise, il n'en demeure pas moins, en contribuant à alimenter une dette sociale toujours plus lourde, une profonde anomalie.

L'ensemble constitué de la branche vieillesse et du FSV présente toujours une situation préoccupante. La branche maladie, dont le déficit s'est réduit, peine pourtant à affronter les contraintes financières de l'innovation. La branche famille a porté assez seule la charge des réformes alors que lui est confiée la mission de préparer l'avenir.

Compte-tenu de leur poids et de leur dynamique (les prestations sociales représentent 87 % de l'augmentation des dépenses publiques depuis 1990), les comptes sociaux restent un enjeu majeur pour les finances publiques.

A l'heure où la situation économique et en particulier celle de l'emploi semble, enfin, présenter quelques signes encourageants, les principaux défis relatifs la soutenabilité financière des comptes sociaux restent à relever.

La trajectoire de retour à l'équilibre semble fragile alors que le Gouvernement a annoncé plus d'un milliard d'euros de dépenses nouvelles dès 2016.

Mesdames, Messieurs,

Comme en 2015, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a confié au rapporteur général, Jean-Marie Vanlerenberghe, le soin de dresser, à l'occasion du débat d'orientation des finances publiques, un premier bilan des comptes sociaux et des équilibres généraux de la loi de financement de l'année précédente.

Pour les comptes sociaux, le Parlement n'apprécie en effet les résultats de la gestion de l'année écoulée que lors de l'examen de la première partie de la loi de financement pour l'année N+2, dont les annexes ne présentent pas une exécution détaillée. Celle-ci fait l'objet des travaux de la commission des comptes de la sécurité sociale dont le champ se limite, au mois de juin, au régime général et au fonds de solidarité vieillesse. Avec le semestre européen, la présentation du programme de stabilité est devenue un temps fort dans le calendrier des finances publiques et singulièrement des comptes sociaux, en ajustant la trajectoire définie par les lois de programmation et les lois de financement.

Sur le fondement de ces différents documents dont les périmètres, les présentations et les chiffres ne sont pas toujours concordants, il est néanmoins possible de tirer de premiers enseignements sur la gestion de l'année écoulée.

L'année 2015 a été marquée par la première étape de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité mais aussi de celle du plan d'économies de 50 milliards d'euros.

Le 31 décembre 2013, lors de ses vœux pour l'année 2014, le président de la République avait annoncé ce changement d'orientation dans la politique conduite en matière de financement de la protection sociale. Prenant acte des limites d'une augmentation continue des prélèvements obligatoires et de leurs conséquences en matière d'emploi, il posait les fondements du futur pacte : *"Je propose un pacte de responsabilité aux entreprises. Il est fondé sur un principe simple : moins de charges sur le travail, moins de contraintes sur leurs activités ; et en même temps une contrepartie : plus d'embauches et plus de dialogue social. Une loi sera votée au début de l'année 2014 [...]"*.

À l'été 2014, la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2014 a porté la première phase du pacte de responsabilité avec trois mesures principales : un approfondissement des allègements généraux de cotisations, une baisse de cotisations pour les employeurs et les indépendants et la suppression de la contribution sociale de solidarité des sociétés.

Dans un contexte persistant de faible croissance et de chômage élevé, l'année 2015 a donc été la première année de mise en œuvre de cette politique visant à réduire à la fois le déficit des comptes sociaux et les prélèvements sur les entreprises.

I. 2015, UNE SEPTIÈME ANNÉE DE DÉFICIT DES COMPTES SOCIAUX

Sous-secteur des administrations publiques qui comprend les régimes d'assurance sociale et les organismes dépendant de ces régimes¹, les **administrations de sécurité sociale** (Asso) constituent le périmètre sur lequel s'apprécie le respect des engagements européens de la France en matière de comptes publics.

Il diffère à la fois de celui, plus large, de la protection sociale, qui comprend également l'intervention de l'État et du secteur privé et permet à ce titre des comparaisons internationales sur la prise en charge des différents risques, mais aussi de celui, plus limité, des régimes obligatoires de base qui font l'objet de la loi de financement de la sécurité sociale.

Les administrations sociales sont également le périmètre pris en compte par les lois de programmation des finances publiques. Il s'agit donc du niveau pertinent pour l'examen de la situation des comptes sociaux.

Aperçu de la protection sociale en 2014 : 32,2 % du PIB, des défis qui restent à relever

D'après le rapport de la Drees intitulé « la protection sociale en France et en Europe en 2014 », dernière année disponible des comptes de la protection sociale², les dépenses de protection sociale dans notre pays s'élevaient à 736,5 milliards d'euros, dont 689,8 milliards d'euros de prestations sociales, soit **32,2 % du PIB**, au deuxième rang européen derrière le Danemark.

Dans une période de stabilité des prix, le rythme de progression des prestations a ralenti pour s'établir à 2,2 %.

Avec 45 % du total, le premier risque reste vieillesse-survie, suivi du risque santé.

¹ Les régimes d'assurance-sociale comprennent :

- le régime général de sécurité sociale ;
- les fonds spéciaux (FIVA, CNSA, FSV, CADES, FRR) ;
- les autres régimes de base des salariés, dont les régimes spéciaux d'entreprises et d'établissements publics ;
- les régimes des non-salariés ;
- le régime d'indemnisation du chômage ;
- les régimes complémentaires d'assurance-vieillesse des salariés.

Les organismes dépendant des assurances sociales (ODASS) comprennent :

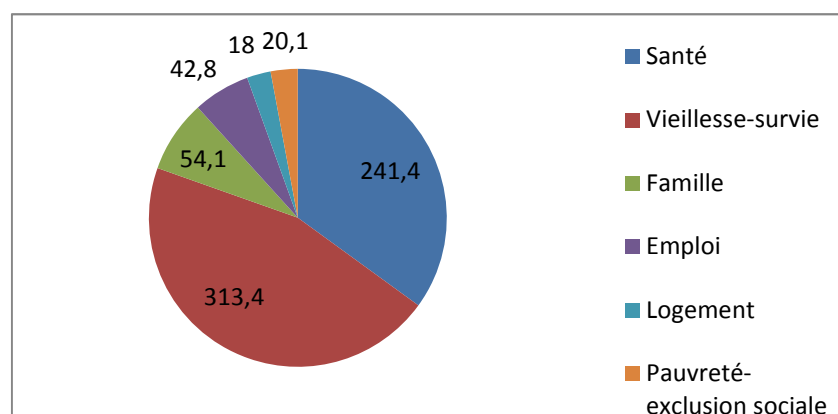
- les hôpitaux publics et privés à but non lucratif anciennement financés par dotation globale et bénéficiant aujourd'hui de la T2A et leurs groupements de coopération sanitaire ;
- Pôle emploi ;
- l'agence technique de l'information sur l'hospitalisation ;
- les œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale.

² Drees, La protection sociale en France et en Europe en 2014, mai 2016.

En termes d'évolution, le risque pauvreté-exclusion connaît en revanche la progression la plus importante (+ 5,2 %), suivi des prestations santé (+2,6 %).

Prestations par risque en 2014

(en milliards d'euros)



Source : DREES-CPS

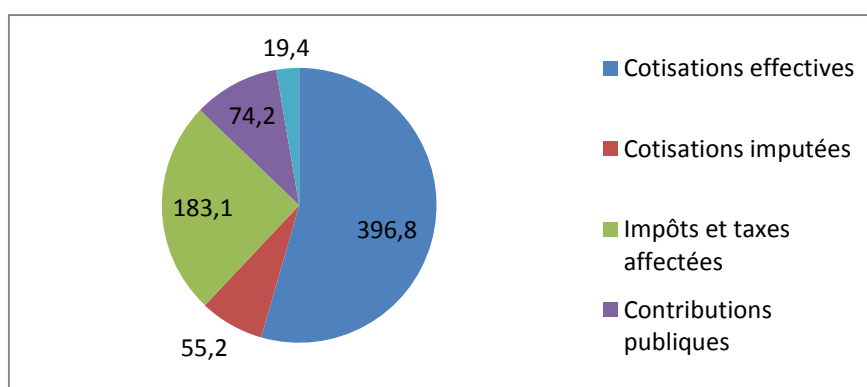
Les ressources de la protection sociale ont cru de 2,4 %, soit un rythme nettement plus élevé que celui de la croissance de la masse salariale (1,5%), pour s'établir à 728,6 milliards d'euros.

Les cotisations sociales représentent 62 % des ressources de la protection sociale et les trois-quarts des cotisations sont liés à l'emploi salarié.

En 2014, les cotisations représentent un tiers du coût horaire de main d'œuvre, contre 24 % dans l'UE-28.

Ressources de la protection sociale en 2014

(en milliards d'euros)



Source : DREES-CPS

Le déficit global de la protection sociale s'est par conséquent réduit à 7,9 milliards d'euros, soit 0,4 % du PIB.

La France conserve un niveau de pauvreté stable à 18,5 %, un des plus faibles au sein de l'Union européenne, en dépit d'un taux de chômage élevé (10,3 % au sens du BIT en moyenne annuelle).

Évoquant les enjeux de long terme pour la protection sociale, la Drees souligne la place de la **démographie et de la soutenabilité financière**. « Mécaniquement, la part de la population âgée de 15 à 64 ans diminue sous l'effet de l'allongement de la durée de vie et de l'augmentation de la part de la population âgée de 65 ans. Maintenir, voire augmenter, le taux d'activité de la population en âge de travailler contribue à assurer la viabilité financière du système de retraite tout en préservant un taux de remplacement décent afin de protéger les personnes plus âgées du risque de pauvreté et d'exclusion sociale ».

Les prestations sociales versées par les administrations publiques représentent 29,3 % du PIB et 51 % des dépenses publiques en 2014 :

- 73 %, soit 502,7 milliards d'euros sont versées par les administrations de sécurité sociale ;

- 18 % sont versés par les autres administrations publiques, État et collectivités territoriales.

A. UNE DYNAMIQUE DES MESURES ANTÉRIEURES QUI ATTÉNUÉ LES EFFETS DU PACTE DE RESPONSABILITÉ

1. Des recettes soutenues par une conjoncture légèrement plus favorable

Les hypothèses de croissance, d'évolution de la masse salariale et d'inflation associées au projet de loi de financement pour 2015 ont été révisées à la baisse lors de la présentation du programme de stabilité d'avril 2015.

En exécution, l'hypothèse d'inflation nulle a été confirmée mais la croissance a bénéficié de la baisse de l'euro et des prix du pétrole.

Les hypothèses macro-économiques pour 2015

	PLFSS 2015	Programme de stabilité	Constaté (p)
Croissance du PIB en volume	1 %	1,0 %	1,3 %
Évolution de la masse salariale	2 %	1,3 %	1,6 %
Inflation	0,9 %	0,0 %	0 %

Principal déterminant des recettes, la masse salariale du secteur privé a crû plus fortement que prévu. Comme en 2014, la principale composante est l'effet salaire (+ 1,4 %) alors que l'effet emploi est très limité (0,1 %).

2. Une progression plus modérée des recettes

Les 573,3 milliards de recettes des Asso représentent 49 % des recettes publiques, contre 50 % en 2014. Le rythme de progression des recettes ralentit à 1,1 %, après 2,5 % en 2014.

Les cotisations sociales ne progressent que de 1 % sous l'effet de la mise en œuvre des mesures du pacte de responsabilité.

La progression des recettes fiscales (+ 1,5 %) est ralentie par des effets de périmètre (compensation du pacte de responsabilité) et par le relèvement du seuil pour le paiement de la C3S.

3. Des prélèvements obligatoires supérieurs d'un point de PIB à ceux de 2011

En 2015, l'ensemble des prélèvements obligatoires des administrations publiques françaises s'élevait à 975,4 milliards d'euros, soit 44,7 % du produit intérieur brut, en légère décreue, de 0,1 point de PIB, pour la première fois depuis le début de la crise.

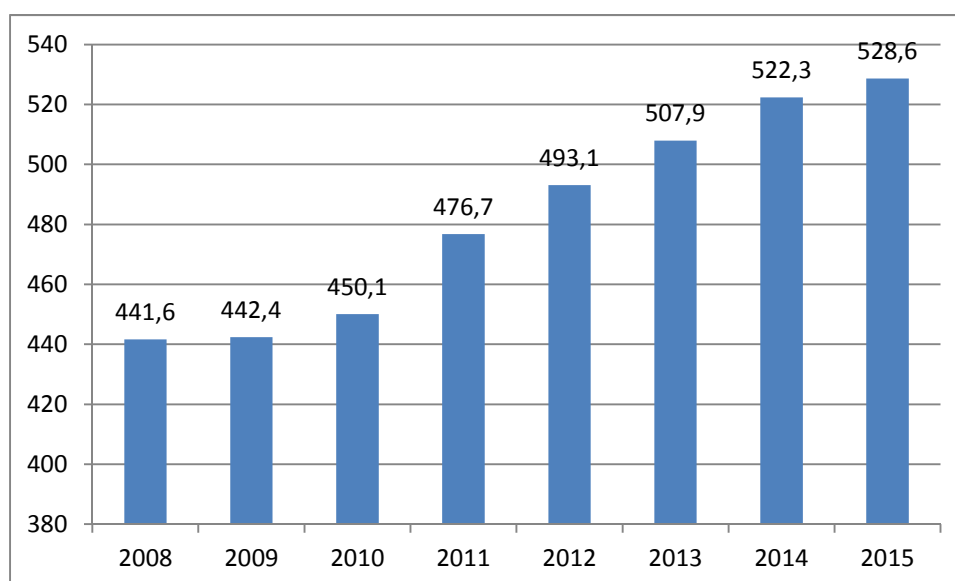
Les prélèvements obligatoires au profit des Asso ont représenté 528,6 milliards d'euros, soit 54,2 % des prélèvements obligatoires et 24,2 % du PIB.

Ces prélèvements se composent d'impôts (170 milliards d'euros) dont la part dans le PIB est stable (7,8 %) et de cotisations sociales (358,6 milliards d'euros) dont la part dans le PIB baisse de 0,2 point pour s'établir à 16,4 %.

Après une croissance soutenue depuis 2009, et une augmentation limitée à 6 milliards d'euros, **la part des prélèvements obligatoires des Asso diminue de 0,2 point de PIB par rapport à 2014.**

De façon également nouvelle, les Asso apportent cette année une contribution négative à l'évolution des prélèvements obligatoires. Cette évolution ne compense que très partiellement l'augmentation intervenue depuis 2011, qui équivaut à un point de PIB. Avec 24,2 %, la part des prélèvements obligatoires des Asso dans le PIB ne retrouve même pas le niveau de 2013 (24 %).

Évolution des prélèvements obligatoires au profit des Asso (en milliards d'euros)



Source : Insee comptes nationaux

La mise en œuvre du Pacte de responsabilité et de solidarité s'est traduite par une baisse de cotisations sociales et par la suppression d'une première tranche de la C3S, principalement compensées sous la forme de réduction de dépenses (transfert à l'État de la participation de la CNAF au financement des APL) pour la sécurité sociale.

Mesures du pacte de responsabilité	Montant
Approfondissement des allègements généraux (« zéro charge au niveau du Smic »)	600 millions d'euros
Baisse de la cotisation famille	4 milliards d'euros
Baisse de cotisations des travailleurs indépendants	1 milliard d'euros
Augmentation de l'abattement de C3S	1 milliard d'euros
Total	6,6 milliards d'euros

En sens inverse, **3 milliards d'euros de recettes nouvelles** résultent de mesures antérieures, ou de leur combinaison avec des mesures nouvelles. La poursuite de la hausse des taux de cotisations vieillesse (décret « carrières longues » de 2012 et réforme des retraites de 2014) a ainsi généré des recettes supplémentaires de 600 millions d'euros pour chacune des mesures, auxquelles s'ajoutent 500 millions d'euros d'augmentation des cotisations de retraites complémentaires. La réforme de la CSG sur les revenus de remplacement s'est traduite par 500 millions d'euros de recettes supplémentaires, l'affiliation des frontaliers suisses, par 200 millions d'euros, la réforme des plus-values immobilières a généré 300 millions d'euros auxquels s'ajoutent 300 millions d'euros d'autres mesures.

Aussi, si **le pacte de responsabilité** représentait globalement une baisse de prélèvements de **6,6 milliards d'euros en 2015, le solde des mesures nouvelles en prélèvements obligatoires**, compte-tenu de la poursuite des effets des mesures antérieures, **n'est que de -2,6 milliards d'euros**.

Le périmètre des administrations de sécurité sociale ne restitue cependant pas la totalité des baisses de prélèvements sur les entreprises, en raison de la part importante du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE).

Pour l'ensemble des administrations publiques, dans sa note de conjoncture de juin 2016, l'Insee indique que les hausses de prélèvements destinées à combler le déficit public se sont encore élevées à 0,7 point de PIB en 2015. Pour les entreprises, l'année 2015 a eu un **effet positif** de moindres prélèvements de l'ordre de 0,4 point.

Les effets de hausse des prélèvements pour les entreprises ne seraient comblés qu'à la fin de l'année 2016, avec un nouvel effet bénéfique de 0,3 point.

Pour les ménages, en particulier ceux sur lesquels s'est concentrée la hausse des prélèvements obligatoires, l'impact de l'évolution des prélèvements obligatoires reste cependant négatif.

B. LES DÉPENSES SOCIALES : 47 % DES DÉPENSES PUBLIQUES

Avec 579,1 milliards d'euros en 2015, les dépenses sociales représentent 47 % des dépenses publiques, une proportion stable par rapport à 2014.

1. Des effets de périmètre

Elles ne progressent que faiblement en raison des effets de périmètre (compensation du pacte de responsabilité), de la faible inflation et des mesures de réallocation des prestations de la politique familiale. Les dépenses d'indemnisation du chômage restent en revanche dynamiques sous l'effet de la persistance d'un chômage élevé.

2. Une contribution moindre au plan de 50 milliards d'économies

Le plan d'économies de 50 milliards d'euros sur la période 2015-2017, dont 21 milliards d'euros sur le champ des Asso, prévoyait initialement une étape de 21 milliards d'euros d'économies par rapport au tendancier en 2015, dont 9,6 milliards sur le périmètre des administrations de sécurité sociale. Toujours fixé à 50 milliards d'euros, le plan d'économies a été révisé dans son échelonnement, avec un objectif ramené à 18,6 milliards d'euros pour 2015, dont 6,4 milliards d'euros sur le champ des administrations de sécurité sociale, portant à 50 % sur l'Ondam.

18 milliards d'euros d'économies ont été réalisées, dont 6,2 sur le champ des Asso, soit 200 millions d'euros de moins par rapport à l'objectif révisé. Celui-ci n'ayant pas été détaillé poste par poste, ni sur des périmètres clairement identifiés au sein des comptes des régimes, son évaluation est malaisée. Le décalage de certaines dépenses, comme celles liées à la loi sur le vieillissement, peut difficilement être considéré comme une économie.

Impact des mesures d'économies constaté en 2015, par rapport à l'objectif initialement fixé

	Prévision 2014	Réalisation
Mesures PLFSS pour 2015		
Assurance maladie (Ondam, etc.)	3,2	3,4
Famille	0,7	0,6
Impact 2015 de mesures antérieures		
Réformes sur la branche famille	0,6	0,1
Réformes des retraites	1,5	0,2
Convention Unédic	1	0,4
Autres		
Ralentissement des dépenses de gestion et d'action sociale des organismes de protection sociale	0,5	0,9
Entrée en vigueur en 2016 de la loi d'adaptation de la société au vieillissement		0,6
Retraites complémentaires et assurance-chômage	1,2	
TOTAL	9,6	6,2

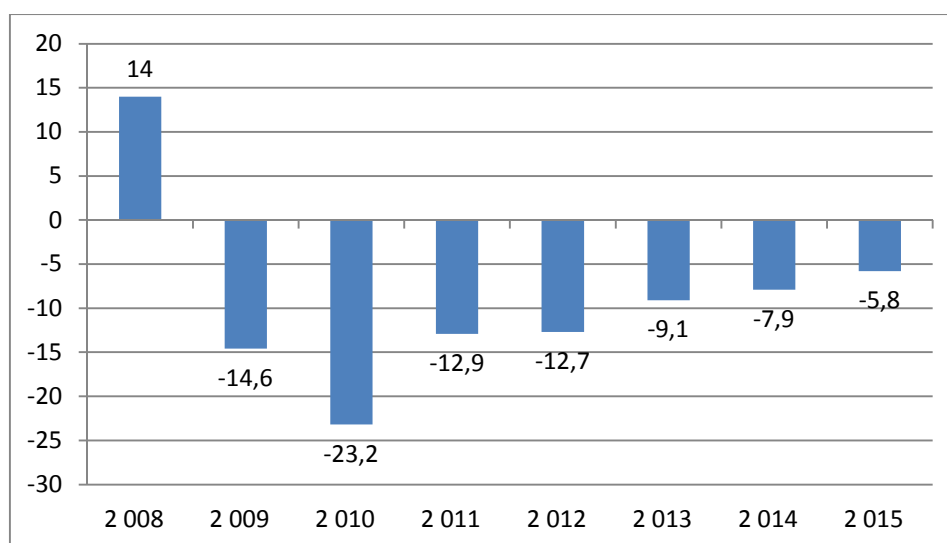
Source : Réponse au questionnaire

D'après le programme de stabilité présenté en avril 2016, 13 milliards d'euros d'économies seraient prévus en 2016 et 19 milliards d'euros en 2017, ce qui conduit à décaler une part des économies prévues en 2017 en fin de période et à revoir leur répartition entre les différentes administrations publiques. Les administrations de sécurité sociale contribueraient moins à l'effort d'économies que leur part dans les dépenses publiques.

C. UNE RÉDUCTION DE 2,1 MILLIARDS D'EUROS DU DÉFICIT DES ASSO EN 2015

En 2015, le solde des administrations de sécurité sociale s'établit à **- 5,8 milliards d'euros**, après - 7,9 milliards d'euros en 2014, contribuant, à hauteur de 2,1 milliards d'euros, à l'amélioration de 7,3 milliards d'euros du solde public.

Solde des Asso depuis 2008



Source : Insee

Dépenses, recettes et solde des administrations publiques et des Asso en 2015

En milliards d'euros	Asso	Adm. publiques	Part des Asso
Dépenses	579,10	1 243,30	47 %
Recettes	573,30	1 165,80	49 %
Besoin de financement	- 5,80	- 77,50	7 %

Le solde prévu par la programmation 2014-2019, qui a différé l'objectif de retour à l'équilibre des comptes sociaux, était de - 6,5 milliards d'euros pour 2015, tandis que la prévision associée à la loi de finances pour 2016 était de - 6,2 milliards d'euros, soit un écart de 400 millions d'euros, imputable à de moindres dépenses, non-compensées par de moindres recettes.

Écart par rapport aux prévisions de dépenses, recettes et solde des Asso en 2015

En milliards d'euros	Prévisions	Exécution	Écart
Dépenses	579,9	579,1	-0,8
Recettes	573,7	573,3	-0,4
Besoin de financement	-6,2	- 5,8	-0,4

1. Une contribution décisive du régime général et du FSV

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale fait apparaître la part du régime général et du FSV dans le besoin de financement des Asso, une fois retraité en comptabilité nationale. Celle-ci s'élève à 11,3 milliards d'euros et ne recule que faiblement par rapport à 2014 (- 11,5 milliards d'euros).

L'amélioration du solde des Asso est aussi imputable à l'augmentation de la contribution positive de la Cades.

Hors Cades et fonds de réserve des retraites (FRR), le solde des Asso est de - 17,2 milliards d'euros en 2015, soit une amélioration de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2014.

Passage du résultat comptable du régime général au déficit des Asso

Résultat comptable du régime général	- 6,8
Retraitements réalisés en comptabilité nationale	- 0,5
Besoin de financement du régime général au sens de Maastricht	- 7,3
Contribution de la Cades	12,9
Contribution du FRR	- 1,5
Contribution des autres régimes de sécurité sociale	- 8,1
	dont assurance-chômage - 4,0
	dont retraites complémentaires - 2,2
Contribution des ODASS	- 1,7
	dont hôpitaux - 1,5
Solde Asso	- 5,8

Source : Réponse au questionnaire

Avec un résultat négatif de 6,2 milliards d'euros, les régimes à gestion paritaire sont une source de préoccupation accrue.

2. Une contribution positive des autres régimes obligatoires de base

Les autres régimes de base apportent une contribution positive au solde de 500 millions d'euros, imputable à la CNAVPL (0,4 milliard d'euros) et à la CNRACL (0,3 milliard d'euros). Les régimes des mines (- 0,1 milliard d'euros) et des exploitants agricoles (- 0,3 milliard d'euros) restent déficitaires, les autres régimes étant à l'équilibre.

Le solde de l'ensemble des régimes obligatoires de base et du FSV s'établit à - 10,3 milliards d'euros en 2015.

3. Les régimes complémentaires de retraite : un accord ambitieux à moyen terme mais peu d'effets à court terme

Les régimes complémentaires de retraite des salariés financent leurs déficits par un prélèvement sur leurs réserves. Confrontés au risque d'épuisement de ces réserves à brève échéance, les partenaires sociaux, dans un accord du 30 octobre 2015, ont pris une série de mesures de nature à améliorer leurs résultats dans les années à venir. À court terme, ces mesures reposent pour beaucoup sur le niveau de revalorisation des pensions servies et risquent, dans un contexte de faiblesse persistante de l'inflation, de ne pas produire en totalité les effets attendus. À moyen terme, cet accord ambitieux permet de consolider durablement les régimes, dont l'unification est envisagée. Le programme de stabilité d'avril 2016 indique que l'ensemble des mesures prévues par l'accord permettent d'améliorer le solde de l'ensemble des régimes de retraite d'un peu plus de 0,3 point de PIB à partir de 2019.

Les régimes Agirc et Arrco enregistrent un déficit global de 3,02 milliards d'euros en 2015, contre 3,15 milliards d'euros en 2014. Le relèvement de la cotisation à l'Arrco de 6,10 % à 6,20 % sur la tranche 1 des rémunérations prévu par l'accord sur les retraites complémentaires de mars 2013, la dynamique de la masse salariale et la non-revalorisation des pensions du fait de l'évolution de l'inflation ont contribué à cette réduction du déficit.

Le régime de retraite des cadres Agirc présente en 2015 un résultat global en déficit de 1,487 milliard d'euros, contre 2 milliards d'euros en 2014.

Les ressources de l'Agirc générées par les cotisations versées par les entreprises et les tiers (État, Unédic) s'élèvent à près de 19,6 milliards d'euros, soit une hausse de 2,6 % par rapport à 2014, dont 0,6 % dû à l'augmentation du taux de cotisation.

Les charges du régime, constituées des allocations versées aux retraités, représentent 24,3 milliards d'euros, en croissance de 2,4 milliards d'euros.

Après transfert de solidarité de l'Arrco vers l'Agirc (+ 1,225 milliard d'euros) et versement de la contribution d'équilibre de l'AGFF (+ 948 millions d'euros), le régime de retraite des cadres enregistre un résultat technique déficitaire de 2,5 milliards d'euros.

Les produits financiers issus du placement des réserves ont permis de rapporter 1 milliard d'euros, qui vient réduire le déficit du régime.

Le régime de retraite complémentaire Arrco enregistre un résultat global déficitaire de 1,532 milliard d'euros.

Les ressources de l'Arrco issues des cotisations s'élèvent à 42 milliards d'euros, en hausse de 2,5 % par rapport à 2014.

Les charges du régime représentent 47,1 milliards d'euros, en augmentation de 2,6 %.

Après transfert de solidarité de l'Arrco vers l'Agirc et versement de la contribution d'équilibre de l'AGFF (soit + 3,685 milliards d'euros), le régime de retraite des cadres constate un résultat technique déficitaire de 2,56 milliards d'euros, contre 3 milliards d'euros en 2014.

Les produits financiers issus du placement des réserves ont permis de rapporter 950 millions d'euros.

4. La situation du régime d'assurance-chômage : un sujet de préoccupation majeur

Le déficit de l'assurance-chômage s'est creusé en 2015, pour atteindre 4,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 33 %, ce qui porte la dette de l'Unédic à 25,8 milliards d'euros.

Situation financière de l'assurance-chômage

<i>(en millions d'euros, au 31 décembre)</i>	2015 estimation	2016 prévision
Contributions et autres recettes d'assurance-chômage	34 359 (+ 1,7 %)	34 898 (+ 1,6%)
Total des recettes	34 423	34 908
Dépenses allocataires	34 803 (+ 2,1 %)	35 299 (+ 1,4%)
Total des dépenses	38 769	39 182
Solde	- 4 347	- 4 274
Éléments exceptionnels	- 154	71
Variation de trésorerie	- 4 501	- 4 203
Situation de l'endettement net bancaire	- 25 828	- 30 031

Source : Unédic, février 2016

La dette de l'Unédic atteignant une dimension macroéconomique, avec une prévision de plus 30 milliards d'euros à fin 2016, des mesures correctives étaient attendues des négociations sur la nouvelle convention d'assurance-chômage. Les négociateurs étaient dotés d'une feuille de route particulièrement claire puisque 800 millions d'euros d'économies annuelles étaient attendues de la réforme dès 2016 et 1,8 milliard d'euros en 2017. Après plusieurs mois de discussion sur une nouvelle convention, les partenaires sociaux ont cependant acté le jeudi 16 juin l'impossibilité de parvenir à un accord.

Le Gouvernement a annoncé le prolongement de la convention d'assurance-chômage en cours, dont l'expiration était prévue le 30 juin 2016. Il a également souhaité que les partenaires sociaux se saisissent à nouveau de ce dossier à la rentrée 2016.

La situation de l'assurance-chômage reste donc un dossier décisif pour la situation des comptes sociaux, ce régime contribuant désormais fortement à l'augmentation de la dette sociale.

D. UNE DETTE SOCIALE DE PLUS DE 10 % DU PIB

À fin 2015, la dette publique au sens de Maastricht s'élève à 2 096,9 milliards d'euros, soit 96,1 % du PIB.

La contribution des administrations de sécurité sociale à la dette publique a augmenté de 3,6 milliards d'euros en 2015 pour s'établir à **220,3 milliards d'euros, soit 10,1 % du PIB**, une proportion stable par rapport à 2014.

La dette sociale est, à titre principal, celle portée par la Cades pour 6,3 points de PIB mais aussi celle des hôpitaux et de l'Unédic de l'ordre 30 milliards d'euros chacune, soit 1,5 point de PIB.

II. LE RÉGIME GÉNÉRAL ET LE FSV, UNE QUATORZIÈME ANNÉE DE DÉFICIT EN 2015.

Le déficit du régime général et du FSV s'est élevé à 10,8 milliards d'euros en 2015, en réduction de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2014 et par rapport au solde prévu par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015. Cette réduction est supérieure à celle constatée entre 2013 et 2014 (2,2 milliards d'euros).

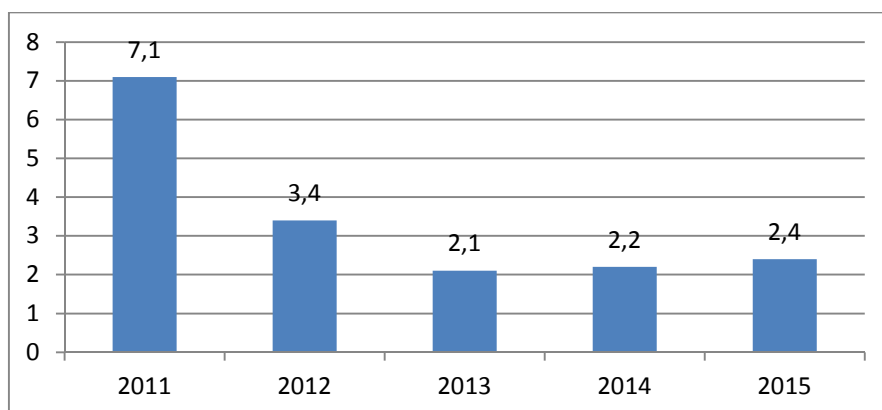
Prévisions de solde du régime général et du FSV pour 2015

(en milliards d'euros)	LFSS 2015	LFSS 2016	exécution 2015
RG	- 10,5	- 9	- 6,8
FSV	-2,9	- 3,8	- 3,9
RG + FSV	- 13,4	- 12,8	- 10,8

Source : LFSS 2015 et 2016 et CCSS juin 2016

L'amélioration du résultat par rapport à la dernière prévision est imputable à la fois à des recettes plus élevées de 1,15 milliard d'euros et à des dépenses inférieures aux prévisions de 0,93 milliard d'euros.

Réduction du déficit par rapport à l'année précédente (en milliards d'euros)



Source : LFSS et CCSS juin 2016

Charges et produits de l'ensemble consolidé RG+FSV

(en milliards d'euros)	LFSS 2016	exécution 2015	écart
Charges nettes	350,2	349,2	- 1,0
Prestations sociales nettes	321,8	318,2	- 3,6
Transferts nets	16,7	20,1	3,4
Charges de gestion courante	11	10,9	- 0,1
Autres charges	0,7	0,6	- 0,1
Produits nets	337,4	338,4	1,0
Cotisations sociales nettes	194,2	194,4	0,2
CSG nette	77,8	78,2	0,4
Autres contributions sociales et recettes fiscales nettes	53,8	53,9	0,1
Transferts nets	4,4	4,7	0,3
Autres produits	4,4	7,1	2,7
Solde	- 12,8	- 10,8	2,0

Source : LFSS 2015 et 2016 et CCSS juin 2016

Elle concerne toutes les branches, y compris la branche maladie, dont le solde s'améliore de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision.

Évolution des prévisions de solde pour 2015 par branche

Soldes (en milliards d'euros)	LFSS 2015	LFSS 2016	CCSS juin
Maladie	- 7	- 7,5	- 5,8
Vieillesse	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Famille	- 2,3	- 1,6	- 1,5
AT-MP	0,3	0,6	0,7
Total RG	- 10,3	- 9	- 6,8
FSV	- 2,9	- 3,8	- 3,9
RG +FSV	- 13,2	- 12,8	- 10,8

Source : LFSS 2015 et 2016 et CCSS juin 2016

Comme l'année dernière, le Gouvernement considère que ce résultat ne contribue cependant que de façon très marginale à un effet base positif pour 2016.

A. LES RECETTES

Les recettes du régime général et du FSV se sont élevées à 338,5 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 1,8 % par rapport à 2014.

1. Une structure des recettes relativement stable malgré le pacte de responsabilité

Les recettes sont composées à 58 % de cotisations, à 23 % de CSG et à 12 % d'impôts et taxes affectés. Elles sont complétées par des contributions de l'État et des transferts (4,7 milliards d'euros consolidés du régime général et du FSV).

Ressources du régime général et du FSV par catégories de recettes

RG + FSV <i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015	évolution en %
Cotisations sociales	194 845	196 055	0,6
Cotisations sociales prises en charge par l'Etat	2 391	2 771	15,9
Contributions, impôts et taxes	129 497	132 964	2,7
CSG	77 056	78 689	2,1
<i>contributions sociales diverses</i>	11 087	13 612	22,8
<i>Impôts et taxes</i>	41 354	40 664	- 1,7
Charges de non-recouvrement	2 972	2 430	- 0,2
Transferts nets	4 645	4 749	2,2
Autres produits nets	4 233	4 361	3
Total	332 638	338 470	1,8

Source : CCSS juin

Par rapport à la dernière prévision de la LFSS pour 2016, l'écart est de 1,15 milliard d'euros. Le produit des recettes sur les revenus d'activité et de remplacement a été plus élevé que prévu. L'essentiel de l'écart est imputable aux contributions sociales et recettes fiscales portant sur d'autres assiettes (0,65 milliard d'euros). Des plus-values importantes ont été constatées sur les prélèvements sur les revenus du capital et sur les stock-options et la consommation des ménages s'est révélée meilleure que prévu en fin d'année.

Écarts à la LFSS pour 2016 sur l'exercice 2015

(en milliards d'euros)

Écarts portant sur les recettes	1,15
Écarts portant sur les recettes assises sur revenus d'activité et de remplacement	0,35
Écarts portant sur les autres contributions et recettes fiscales	0,65
Patrimoine / placement	0,35
Stock options	0,14
Tabac	0,03
TVA nette	0,19
Taxe sur les salaires	-0,17
Autres	0,10
Autres écarts	0,15

2. Les cotisations

Les cotisations sociales nettes perçues par le régime général se sont élevées à 194,4 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 0,8 % inférieure à la croissance de la masse salariale, sous l'effet contraire des mesures du pacte de responsabilité (- 2,1 points) et d'une augmentation de la masse salariale supérieure à la prévision et des augmentations de cotisations de retraite (+ 0,6 point).

Les évolutions sont contrastées selon les branches.

Les cotisations de la branche maladie progressent de 2,1 %. La branche bénéficie de l'affiliation des frontaliers suisses (185 millions d'euros) et de la mesure relative aux caisses de congés payés (490 millions d'euros) mais se voit à l'inverse affectée par la mesure d'approfondissement des allègements généraux, en particulier par la modification de la clé de répartition entre les branches.

Les recettes de cotisations de la branche accidents du travail progressent à un rythme plus soutenu que celui de la masse salariale (+ 1,9 %) sous l'effet de la baisse des remboursements suite à litige et de la mesure « caisse de congés payés » (13 millions d'euros). Le renforcement des allègements généraux, pour parvenir au niveau symbolique des « zéro charges Urssaf au niveau du Smic », se traduit par une moindre recette de cotisations de 40 millions d'euros.

Les recettes de cotisations de la branche vieillesse ont fortement progressé (+ 3,1 %) en raison des mesures d'augmentation de cotisations (1 milliard d'euros) et de la mesure « congés payés » (450 millions d'euros).

En revanche, les cotisations de la branche famille ont fortement diminué (- 6,9 %) à la suite des mesures de la première étape du pacte de responsabilité, malgré une modification favorable de la clé de répartition des allègements généraux et le produit de la mesure congés payés (160 millions d'euros). La baisse de 1,8 point de la cotisation famille pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic se traduit par une perte de recette de 3,4 milliards d'euros, portée à 4,6 milliards par l'ajout de la mesure relative aux travailleurs indépendants.

Les cotisations prises en charge par l'État ont fortement progressé (+ 15,9 %) en raison de la modification de la compensation des exonérations de cotisations sur les heures supplémentaires et de l'affectation de TVA nette à une compensation budgétaire. La prise en charge par l'État représente 1 % des recettes des régimes de base de sécurité sociale.

a) Les allègements et exonérations de cotisations

En 2015, les mesures d'allègements et d'exonérations de cotisations représentent **27,3 milliards d'euros**, soit 11,8 % du montant théorique global des cotisations.

En 2015, les **allègements généraux** sur les bas salaires se sont élevés à **20,8 milliards d'euros**, dont 500 millions d'euros au titre du Fnal et de la Cnsa, sans effet sur les recettes de cotisations du régime général. Sur le champ du régime général, les allègements généraux représentent donc 20,3 milliards d'euros. Ce montant, en dépit de l'approfondissement des allègements généraux, représente une augmentation modérée par rapport à 2014 (+ 1,1 %) en raison de l'écart entre la dynamique du salaire moyen (+ 1,5 %) et celle du Smic (+ 0,8%) d'une part et de la baisse du taux de cotisation « famille » d'autre part, qui réduit mécaniquement le montant des cotisations « à alléger » de l'ordre de 1,4 milliard d'euros. Hors mesures du pacte de responsabilité, les allègements généraux auraient diminué de 2,3 % (463 millions d'euros dont 200 millions d'euros au titre des temps de pause et d'habillement) en 2015. **Sur le champ du régime général, l'effet du pacte de responsabilité sur les allègements généraux est de l'ordre de 600 millions d'euros.**

Les **allègements ciblés** sur certaines catégories de salariés ou certaines zones géographiques diminuent globalement de 1,9 % en 2015 pour s'établir à **3 milliards d'euros**, avec des évolutions contrastées. La quasi-totalité est désormais compensée par dotations budgétaires, en provenance de diverses missions du budget de l'État (Travail et emploi principalement).

Allègements et exonérations ciblés

(en millions d'euros)	2014	2015	Évolution en %
Allègements en faveur de certaines catégories de salariés	811	873	7,6
Allègements en faveur de certaines zones géographiques	1 285	1 145	- 10,9
Allègement en faveur de l'emploi à domicile	183	199	9,1
Autres exonérations	295	231	- 21,7
Exonérations heures supplémentaires	454	523	15,2
Total des exonérations compensées	3 027	2 970	- 1,9
dont compensation budgétaire	2 391	2 771	15,9
dont compensation par TVA nette	636	199	- 68,7

Source : CCSS juin

Les **exonérations non-compensées** ont augmenté de 5,7 % en 2015, principalement sous l'effet de l'augmentation des emplois d'avenir, pour s'établir à **3,5 milliards d'euros**.

b) La baisse du taux de cotisation d'allocations familiales

La baisse de la cotisation « famille » est la mesure du pacte de responsabilité dont l'impact financier est le plus fort : 3,4 milliards d'euros en 2015.

3. La CSG

Les recettes de CSG, pour l'ensemble de ses attributaires, ont représenté 94,3 milliards d'euros en 2015, en progression de 2,8 %.

Cette progression est due à la CSG sur les revenus d'activité (70 % du total) en hausse de 2,4 %, sur les revenus de remplacement, en hausse de 4,9 % et sur les revenus du patrimoine (+ 3,9 %).

67,7 milliards d'euros sont affectés au régime général pour l'année 2015, dont 57 milliards à la Cnam.

a) Une forte progression de la CSG sur les revenus d'activité

L'augmentation des recettes de CSG sur les revenus d'activité est supérieure à la croissance de ces mêmes revenus en raison de la recette exceptionnelle de 200 millions d'euros liée à la mesure « caisse de congés payés » et à l'assiette des travailleurs indépendants.

b) Les conséquences de la réforme de la CSG sur les revenus de remplacement

En 2015, la CSG sur les revenus de remplacement a atteint 18,6 milliards d'euros, après 17,6 milliards d'euros en 2014, soit une hausse de un milliard d'euros et de 5,3 %.

Près de 93% du total porte sur les pensions de retraite (retraites de base du régime général et des fonctionnaires, retraites complémentaires...).

Rendement de CSG selon le type de revenus de remplacement en 2015

<i>(en milliards d'euros)</i>	Montant	Part
Pensions de retraites du régime général	5,3	28,7 %
Pensions de retraites complémentaires	5,2	27,9 %
Pensions de retraites des fonctionnaires	4,3	23,1 %
Autres pensions de retraites	2,4	13,0 %
Sous-total pensions de retraites	17,2	92,7 %
Allocations chômage, de préretraite et pensions d'invalidité, IJ	1,4	7,3 %
Total	18,6	100,0 %

Source: Cnav (ACV) pour les pensions de retraite du RG, et estimation DSS/SDEPF/6A

La loi de financement pour 2015 a modifié le critère d'exemption (seuil d'assujettissement à la taxe d'habitation) et d'assujettissement (seuil de mise en recouvrement de l'impôt sur le revenu) à la CSG des revenus de remplacement au profit d'un seul critère, le revenu fiscal de référence.

**Assiette, rendement de CSG des pensions de retraite du régime général
versées par la Cnav (en milliards d'euros) et effectif annuel moyen
de pensionnés (en millions d'euros), en 2015**

	Assiette	Rendement	Effectif (en millions)
Exonération de CSG (RFR<10 633€)	21,1	0,0	4,0
CSG à 3,8 % (10 633€<RFR<13 900€)	14,0	0,5	1,8
CSG à 6,6 % (RFR>13 900€)	72,7	4,8	8,0
Total	107,9	5,3	13,8
Taux effectif global	4,9 %		

Source: Cnav (ACV), calculs DSS/SDEPF/6C

Pour ces pensions, l'assiette exonérée de CSG a atteint 21,1 milliards d'euros en 2015 et celle au taux réduit s'élevait à 14 milliards d'euros. Si ces assiettes étaient soumises au taux plein de CSG applicable sur les pensions (soit 6,6 points), le rendement supplémentaire de CSG s'élèverait respectivement à + 1,4 milliard d'euros et + 400 millions d'euros.

La mesure de la loi de financement pour 2015 était censée être globalement neutre, avec un coût de 31 millions d'euros : le Gouvernement estimait que 700 000 personnes devaient passer du taux normal au taux réduit et 460 000 personnes passer du taux réduit au taux normal. De fait, le taux effectif global de la CSG sur les pensions s'élevait à 4,9% en 2015, un niveau quasi identique à celui de 2014.

Pour autant, la mesure a été « bénéficiaire », de l'ordre de 500 millions d'euros selon le programme de stabilité, le nombre des transferts entre les différentes catégories ayant été pratiquement équivalent (500 000 retraités dont les taux de CSG sont passés de 6,6 % à 3,8 % et 550 000 dont les taux ont connu l'évolution inverse). 380 000 retraités du régime général sont entrés dans l'exonération en 2015. Le rendement d'un point de CSG sur les revenus de remplacement a ainsi progressé de 7% entre 2014 et 2015 pour s'établir à 2,87 milliards d'euros, contre 3 % pour la CSG sur les revenus d'activité (9 milliards d'euros).

L'augmentation tendancielle de la part des retraités assujettis au taux plein de CSG s'explique certes par un effet de noria : les nouveaux retraités perçoivent, en moyenne, un montant de pensions plus élevé que la moyenne des personnes qui étaient déjà à la retraite l'année précédente et les retraités décédés dans l'année bénéficiaient, en moyenne, d'une pension inférieure à celle de l'effectif total de retraités. Le fait que les départs en retraite au régime général soient plus nombreux que les décès joue également dans le sens d'une déformation de la structure des taux d'imposition à la CSG au profit du taux plein. Ainsi, depuis 2012, le nombre de foyers pensionnés a augmenté de 1,2 million, le nombre de foyers

exemptés a diminué de 700 000, le nombre de foyers au taux réduit a diminué de 200 000 et le nombre de foyers au taux plein a augmenté de 2,1 millions. D'une manière plus conjoncturelle, la fiscalisation des majorations de pensions décidée en LFI pour 2014, a fait passer certains foyers du taux réduit au taux normal en augmentant leur revenu fiscal de référence, mesure qui explique très largement l'ampleur de l'augmentation du produit de la CSG sur les revenus de remplacement.

4. Les autres contributions et recettes fiscales

Les impôts et taxes affectés à la **sécurité sociale** s'élèvent à **63,7 milliards d'euros en 2015**.

Impôts et taxes affectés à la sécurité sociale en 2015

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Taxe sur les salaires	13 109	13 165
Droits de consommation sur les tabacs	11 236	11 421
Droits de consommation sur les alcools	3 112	3 120
TVA nette	12 445	11 175
CSG sur les revenus du capital	9 346	9 651
Prélèvements sociaux sur les revenus du capital	5 181	7 881
TSCA sur contrats d'assurance maladie	2 324	2 302
Autres	5 368	5 008
Total	62 121	63 723

Source : Cour des comptes, le budget de l'État en 2015

Le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, qui retient un périmètre et une présentation différents, détaille 54 milliards d'euros de contributions sociales (hors CSG) impôts et axes affectés au régime général et au FSV.

Contributions sociales (hors CSG), impôts et taxes affectés au régime général et au FSV

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Forfait social	4 926	5 020
Prélèvements sur stock-options et attributions gratuites d'actions	406	490
Contributions sur avantages de retraite et préretraite	404	424
Prélèvement social et de solidarité sur le capital	3 890	6 393
Préciput-assurance-vie	1 084	904
Autres contributions	375	380
Total contributions sociales	11 085	13 611
Impôts et taxes liés à la consommation	20 962	20 103

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Droits tabacs	8 124	7 975
TVA nette	11 79	11 022
TSCA automobile	678	603
Impôts et taxes acquittés par des personnes morales	16 343	17 078
Taxe sur les salaires	13 109	13 165
Taxe sur les véhicules de société	678	603
C3S	2 518	3 273
Redevance UMTS	37	37
Taxes médicaments	1 113	1 029
TSCA maladie	2 324	2 302
Total recettes fiscales	40 742	40 512
Total	51 828	54 122

Source : CCSS juin 2016

Les contributions sociales progressent sous l'effet de l'attribution du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital, précédemment affecté à l'État, tandis que les recettes fiscales, dont l'affectation a été profondément modifiée baisse légèrement. La baisse du produit de la taxe sur les salaires est imputable à une erreur de comptabilisation en fin d'année.

Malgré un régime fiscal stable depuis le 1^{er} janvier 2014, on peut noter la progression du produit des droits de consommation sur les tabacs sous l'effet de la reprise de l'augmentation de la consommation de cigarettes (+ 1 %) mais surtout de tabac à rouler (+ 5,9 %).

5. La compensation partielle du pacte de responsabilité

Le coût de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité était estimé à 6,3 milliards d'euros, compensé à la fois par des transferts de charges et une mesure de trésorerie.

La principale mesure de compensation est le transfert au budget de l'État de la charge des aides personnelles au logement pour un montant de 4,7 milliards d'euros.

Le reversement des cotisations sociales par les caisses de congés payés dès leur perception et non plus lors du versement effectif des indemnités de congés payés devait par ailleurs se traduire par une recette de 1,5 milliard d'euros. Mesure de trésorerie, ce mode de compensation ne pouvait produire d'effets durables.

Le dispositif d'exonération des heures supplémentaires issu de la loi TEPA étant devenu un dispositif ciblé (sur les entreprises de moins de 20 salariés), pour un montant de 500 millions d'euros, son mode de compensation est passé de l'affectation d'une recette fiscale à un transfert budgétaire.

L'affectation du prélèvement de solidarité, précédemment affecté au Fnal, au fonds de solidarité et au Fnsa, à la sécurité sociale, désormais destinataire de l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et des produits de placement, s'est traduite par une réduction, en principe à due concurrence (2,5 milliards d'euros) du montant de TVA nette affectée à la sécurité sociale. L'ensemble de ces mesures était complété par une mesure de périmètre relative au transfert à la Cnam du financement des formations médicales des médecins.

Au total, l'ajustement de TVA s'est élevé à 1,61 milliard d'euros (le produit de l'affectation du prélèvement de solidarité, majoré du montant affecté à la compensation TEPA, d'où étaient retranchés l'équivalent des formations médicales et l'équivalent du produit de la fiscalisation des majorations pour enfant).

Le bilan de ces divers mouvements devait être positif de 1,2 milliard d'euros.

En exécution, le bilan de ces différents flux est **inférieur de 600 millions d'euros à la prévision** en raison d'un produit du prélèvement à la source sur les caisses de congés payés moins élevé que prévu et d'un total à compenser plus élevé.

Flux financiers 2015 entre l'État et la sécurité sociale

(en millions d'euros)

Pertes	Prévision	Réalisation	Gains	Prévision	Réalisation
Pacte de responsabilité	- 6 300	- 6390	Compensation	6 300	5780
abattement C3S	- 1 000	- 1050	Budgétisation APL	4 750	4 640
exonérations TI	- 1 000	- 1000	caisses de congés payés	1 520	1 140
zéro charge	- 4 300	- 4340	TVA nette	30	30
Transferts de charges	- 655	- 689	Transfert de recettes	655	681
formations médicales	- 139	- 139	TVA nette	139	131
TVA affectée TEPA	- 516	- 550	suppression TEPA	516	550
			Nouvelle recette		
			fiscalisation majorations enfants TVA nette	1 200	1 200
Échange de recettes			Échange de recettes		
réaffectation recettes TVA	- 2 534		prélèvement de solidarité	2 534	2 400
Total	- 9 489	- 8140		10 689	8 730
Solde				1 200	590

Source : Annexe 6 PLFSS 2015

Compte-tenu des différentes réallocations de recettes intervenues entre les branches et entre les régimes, le bilan est négatif pour la Cnam (- 0,2 milliard d'euros), la Cnaf (- 0,2 milliard d'euros) et la Cnav (- 0,1 milliard d'euros).

À fin 2015, l'État est débiteur net à l'égard de la sécurité sociale à hauteur de 50 millions d'euros¹.

6. Les transferts

Les transferts consolidés du régime général et du FSV représentent 4,7 milliards d'euros en 2015, en augmentation de 2,2 %.

Ils proviennent d'autres régimes de base, du FSV et de l'État (subventions d'équilibre).

B. LES DÉPENSES

En 2015, les charges du régime général se sont élevées à 347,2 milliards d'euros. Leur rythme de progression, limité à 1 %, s'explique par le transfert à l'État du financement de l'aide personnalisée au logement. Sans ce transfert, les charges des régimes auraient augmenté de 2,4 % en 2015, soit un niveau bien supérieur à la croissance du PIB, ce qui n'est pas soutenable à terme.

La part la plus importante des dépenses est celle de la branche maladie (48 %), suivie des branches vieillesse (34 %), famille (15 %) et AT-MP (3 %).

Les charges du régime général sont constituées à près de 92 % de prestations, à 5,2 % de transferts et à 3 % de charges de gestion courante.

Charges nettes du régime général en 2014 et 2015

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Prestations nettes	316 846	318 204
Transferts nets	15 706	18 141
Charges financières	47	4
Charges de gestion courante	11 001	10 760
Autres charges	42	57
Charges nettes totales	343 641	347 165

Source : CCSS juin 2016

¹ Après divers retraitements : le passif net de l'État à l'égard des organismes de sécurité sociale, 3,458 milliards d'euros, est constitué pour la plus grande part (plus de 2 milliards d'euros) de produits à recevoir pour des charges non encore décaissées par les organismes de sécurité sociale.

1. Les retraites

En matière de vieillesse, les prestations ont tendance à augmenter sous l'effet de plusieurs facteurs. Les générations nombreuses issues du baby-boom arrivent à l'âge de la retraite, avec des niveaux de pensions plus élevés que ceux des générations précédentes dans un contexte général d'allongement de la durée de vie. Malgré la réforme de 1993, qui a changé le mode d'indexation des pensions, non plus sur le niveau d'augmentation des revenus d'activité mais sur celui des prix à la consommation, dans un contexte d'inflation faible mais de maintien d'une certaine dynamique des salaires, le niveau de vie moyen des retraités est égal à 105 % de celui des actifs.

En 2015, les effets liés aux effectifs et au niveau des pensions sont relativement stables. La faiblesse de l'inflation s'est traduite par une faible revalorisation des pensions et le relèvement progressif de l'âge légal à 62 ans freine les départs en retraite. La croissance des prestations a été contenue à 2,2 %.

Le déficit de la branche retraite s'élève à 300 millions d'euros en 2015 et s'améliore de plus de 800 millions d'euros par rapport à 2014. En charges et en produits, sans effet sur le solde, la branche est affectée par le pacte de responsabilité et par l'intégration financière du RSI.

Recettes, dépenses et solde de la branche vieillesse du régime général en 2014 et 2015

(en milliards d'euros)	2014	2015
Recettes	115 612	120 149
Dépenses	116 768	120 463
Solde	- 1 156	- 314

Par rapport aux prévisions, le montant des dépenses est conforme à l'objectif rectifié à la baisse de 400 millions d'euros en loi de financement ; les recettes, revues à la hausse de 500 millions d'euros en loi de financement pour 2016, s'établissent à 120,1 milliards d'euros, soit 700 millions d'euros de plus que la prévision initiale.

Prévisions	LFSS 2015	LFSS 2016	Réalisé 2015	Écart LFSS 2015	Écart LFSS 2016
Recettes	119,4	119,9	120,1	0,7	0,2
Dépenses	120,9	120,5	120,5	- 0,4	- 0,0
Solde	- 1,5	- 0,6	- 0,3	1,2	0,3

Source : LFSS et CCSS pour 2016

Les hausses de cotisations issues du décret du 2 juillet 2012 (+ 0,1 point) et de la loi du 20 janvier 2014 (+ 0,1 point) ont apporté plus d'1 milliard d'euros de recettes.

Sous l'effet de la montée en charge de la réforme de 2010, les départs en retraite ont baissé de 7 % par rapport à 2014. Les effectifs de retraités ont été affectés par des mouvements contraires : d'un côté, la baisse du nombre de départs en retraite et la surmortalité constatée en 2015, de l'autre, les effets heurtés du calendrier de relèvement de l'âge légal et les départs en retraite anticipée pour carrière longue. Ces derniers continuent de progresser et représentaient un quart des départs en retraite et 2,7 milliards de dépenses, dont les trois quarts résultent des dernières modifications du dispositif. Cette dépense pourrait atteindre 3 milliards d'euros en 2016.

La branche retraite est proche de l'équilibre en 2015. On peut toutefois noter que ce retour à l'équilibre, malgré l'augmentation des cotisations, a été en partie différé par l'élargissement du dispositif « carrières longues » alors que l'existence du FSV joue un rôle très important d'amortisseur des effets de la conjoncture sur le régime d'assurance vieillesse.

2. Les prestations familiales

Le déficit de la branche famille s'est établi à - 1,5 milliard d'euros en 2015, soit une amélioration de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2014.

Recettes, dépenses et solde de la branche famille en 2014 et 2015

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Recettes	56 329	52 774
Dépenses	59 016	54 302
Solde	- 2 687	- 1 528

Ces résultats sont globalement conformes aux prévisions rectifiées en loi de financement pour 2016, ils s'améliorent de 800 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de financement initiale.

Écarts par rapport aux prévisions de recettes, dépenses et solde de la branche famille du régime général pour 2015

	LFSS 2015	LFSS 2016	réalisé 2015	Écart LFSS 2015	Écart LFSS 2016
Recettes	52,4	52,8	52,8	0,4	- 0,0
Dépenses	54,6	54,4	54,3	- 0,3	- 0,1
Solde	- 2,3	- 1,6	- 1,5	0,8	0,1

Les dépenses de la branche famille se sont élevées à 54,3 milliards d'euros en 2015, en baisse de 8 % par rapport à 2014.

Cette évolution résulte, pour l'essentiel, du changement de périmètre lié à la compensation du pacte de responsabilité mais aussi des mesures de réforme de la politique familiale. L'aménagement de la PAJE a contribué à hauteur de 1,5 point à la baisse des dépenses et la modulation des allocations familiales à hauteur de 0,7 point.

La dépense consacrée aux prestations familiales légales s'est élevée à 36,3 milliards d'euros en 2015, en baisse de 1,5 %.

Les réformes de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) (gel des prestations, aménagement du plafond, mise sous condition de ressources de la majoration, et décalage de l'ouverture du droit à l'allocation de base et du versement de la prime à la naissance) qui se traduisent par une baisse des dépenses de 4%, expliquent l'essentiel de cette baisse.

La mise en œuvre, à compter du 1^{er} juillet 2015, de la modulation des allocations familiales s'est traduite par une baisse de 300 millions d'euros et de 2,3 % du montant consacré à cette prestation. Les économies attendues étaient de 400 millions d'euros en 2015 et de 800 millions d'euros en année pleine.

A l'inverse, la poursuite des revalorisations du complément familial et de l'allocation de soutien familial a contribué pour 0,5 point à l'augmentation de l'ensemble des prestations.

La réforme du CLCA au profit de la prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepaee) applicable depuis le 1^{er} janvier 2015 en application de la loi sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes s'est traduite par un moindre recours à cette prestation qui, combinée à la baisse des naissances, s'est traduite par une baisse de 1,1% du montant qui lui est consacré.

3. La branche maladie et la branche AT-MP

a) La branche-maladie : une amélioration du solde en 2015

Le déficit de la branche maladie s'établit à - 5,8 milliards d'euros en 2015, soit une réduction de 800 millions d'euros par rapport à 2014.

Recettes, dépenses et solde de la branche maladie du régime général en 2014 et 2015

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Recettes	161 786	167 442
Dépenses	168 307	173 198
Solde	- 6 521	- 5 756

Par rapport aux prévisions, le résultat est meilleur que prévu par la loi de financement pour 2016, qui avait déjà anticipé une dégradation du déficit par rapport à la loi de financement pour 2015, en raison d'un alourdissement des dépenses et, dans une moindre proportion, de recettes plus faibles.

Au total, la branche bénéficie d'un effet recettes supérieur à celui anticipé par la loi de financement initiale, notamment pour la CSG sur les revenus de remplacement et sur le champ des travailleurs indépendants, et de dépenses en retrait par rapport à cette même prévision. Le solde s'améliore par conséquent de 1,1 milliard d'euros par rapport à celui prévu par la loi de financement pour 2015 et de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision rectifiée.

**Écart par rapport aux prévisions de recettes, dépenses et solde
de la branche maladie du régime général pour 2015**

Prévisions	LFSS 2015	LFSS 2016	Réalisé 2015	Écart LFSS 2015	Écart LFSS 2016
Recettes	166,7	166,6	167,4	0,7	0,8
Dépenses	173,6	174,1	173,2	- 0,4	- 0,9
Solde	- 6,9	- 7,5	- 5,8	1,1	1,7

b) L'Ondam

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2015 avait fixé l'objectif national de dépenses de l'assurance-maladie à 182,3 milliards d'euros, soit une progression de 3,9 milliards d'euros et de 2,1 % par rapport à la prévision de réalisation de l'Ondam 2014, alors de 178,3 milliards d'euros.

Ce montant supposait la réalisation de 3,2 milliards d'euros d'économies réparties comme suit en fonction des sous-secteurs :

- 2 300 millions d'euros pour les soins de ville ;
- 730 millions d'euros pour les établissements de santé ;
- 160 millions d'euros pour les établissements médico-sociaux.

Un montant de 547 millions d'euros a été mis en réserve en début d'année, complété par un effort supplémentaire de mise en réserve de 420 millions d'euros et l'annulation de 175 millions d'euros lors de la présentation du programme de stabilité

Cet objectif a été révisé à 181,9 milliards d'euros par la LFSS pour 2016, à la suite du programme de stabilité.

L'Ondam exécuté s'établirait, de façon encore provisoire, à 181,8 milliards d'euros, en progression de 2 % et de 3,9 milliards d'euros par rapport à 2014 où il s'était établi à 177,9 milliards d'euros.

L'examen par sous-secteurs indique que les objectifs d'économies n'ont pas totalement été atteints pour ce qui concerne les soins de ville.

Prévision et exécution de l'Ondam 2015

(en millions d'euros)	2014	LFSS 2015	LFSS 2016	Exécution	Écart à la prévision rectifiée
Soins de ville	80,9	83	82,9	83,1	0,2
Hospitalier	74,8	75,5	76,5	76,4	- 0,1
Médico-social	17,5	17,9	17,8	17,7	- 0,1
FIR	3	3,1	3	3	0
Autres dépenses	1,7	1,6	1,6	1,6	0
Total	177,9	182,3	181,9	181,8	- 0,1

Source : CCSS juin 2016

Les dépenses de **soins de ville** sont supérieures de 240 millions d'euros (dont 155 millions d'euros pour les prestations et 85 millions d'euros pour les dépenses hors prestations) à l'objectif rectifié et même à l'Ondam initial, pourtant plus élevé de 500 millions d'euros, sous l'effet de dépenses de médicaments (+ 90 millions d'euros), d'indemnités journalières (+ 65 millions d'euros), d'honoraires médicaux (+ 50 millions d'euros), de dépenses de biologie (+ 20 millions d'euros) et de transport sanitaire plus élevées que prévu. Les honoraires infirmiers et les dépenses de dispositifs médicaux ont en revanche connu une croissance moins forte qu'anticipé (- 70 et -20 millions d'euros).

L'Ondam hospitalier est sous-exécuté pour 160 millions d'euros, sous notamment l'effet de l'annulation en fin d'année de 150 millions d'euros de crédits. Cette sous-exécution recouvre d'importantes disparités : les dépenses des établissements anciennement sous dotation globale ont eu des dépenses supérieures à la prévision de 95 millions d'euros pour la partie tarifée à l'activité, tandis que les cliniques privées ont connu une sous-exécution de 35 millions d'euros.

Les dépenses de l'Ondam **médico-social** ont été inférieures de 110 millions d'euros par rapport à l'objectif, la contribution des régimes d'assurance-maladie à l'OGD, qui s'est élevé au total à 19 milliards d'euros, ayant représenté **17,7 milliards d'euros**. L'enveloppe pour personnes âgées a progressé de 1,4 % pour s'établir à 8,7 milliards d'euros. L'enveloppe pour personnes handicapées a progressé de 0,7 % pour s'établir à 9,1 milliards d'euros.

Les autres prises en charge connaissent une sous-exécution de 45 millions d'euros par rapport à l'objectif rectifié et s'établissent à 1,6 milliard d'euros.

c) Les prestations maladie et AT-MP hors Ondam

Les prestations hors Ondam (indemnités journalières pour congés maternité et paternité, capital décès, pensions d'invalidité, prestations d'incapacité permanente AT-MP, prestations extra-légales, actions de prévention et dépenses en faveur des fonds liés à l'amiante) se sont élevées à 16,1 milliards d'euros en 2015.

Évolution des prestations hors Ondam entre 2014 et 2015

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015	Évolution
Incapacité permanente (AT-MP)	4 334	4 325	-0,2%
Préretraite amiante (ACAATA)	486	434	-10,8%
Prestations d'invalidité	5 426	5 612	3,4%
IJ maternité et paternité	3 009	2 975	-1,1%
Soins des étrangers	832	853	2,5%
Actions de prévention	356	333	-6,6%
Prestations légales décès	163	111	-32,0%
Prestations extralégales	123	111	-9,6%
Établissements médicaux sociaux à la charge de la CNSA	905	1 119	23,6%
Établissements médicaux sociaux PH hors OGD	30	40	30,8%
Autres prestations	43	34	-21,9%
Provisions et pertes sur provisions	105	147	40,7%
Total	15 813	16 094	1,8%

Source : CCSS juin 2016

Premier poste, les dépenses d'invalidité poursuivent leur progression (+ 3,4 %), principalement imputable, pour 2,4 point, à l'allongement de la durée passée en invalidité avec le recul de l'âge légal de départ à la retraite.

Le volume des rentes d'accidents du travail et de maladies professionnelles est stable.

Les indemnités journalières paternité et maternité ont en revanche diminué, en raison de la baisse de la natalité (- 2,3 % de naissances en 2015) et d'une progression modérée des ressources prises en compte.

Les charges liées aux fonds amiante ont diminué en 2015 pour s'établir à 1, 087 milliard d'euros, dont 743 millions d'euros au titre du fonds de cessation anticipée d'activité des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et 380 millions d'euros pour la contribution de la Cnam au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA).

Le dispositif de l'Acaata connaît une décroissance rapide en raison d'une diminution des effectifs. En revanche, le transfert vers la Cnav, de 118 millions d'euros en 2015, prend le relais pour compenser le maintien, suite à la réforme des retraites de 2010, des conditions de départ en retraite pour les allocataires.

Les produits du Fcaata, dont la contribution de la Cnam AT-MP représente 95 % (693 millions d'euros en 2015), connaissent en revanche une diminution encore plus forte (- 15,3 %) pour s'établir à 729 millions d'euros, ce qui a pour effet de faire passer le fonds en déficit de 14 millions d'euros. Compensé par le résultat cumulé du fonds, le résultat pour 2015 s'établit à 16 millions d'euros. Pour 2016, la contribution de la Cnam AT-MP poursuivant sa décrue, le résultat devrait être négatif de 47 millions d'euros et le solde cumulé négatif de 31 millions d'euros.

Les dépenses nettes du FIVA, 521,7 millions d'euros en 2015, sont stables. Ses produits s'établissent à 505,7 millions d'euros, dont 380 millions d'euros de subvention de la Cnam AT MP en baisse de 12,6 %), son résultat à - 16,1 millions d'euros et son fonds de roulement à 84,8 millions d'euros.

d) La branche AT-MP

La branche AT-MP était en excédent de 750 millions d'euros, soit une amélioration de 60 millions d'euros par rapport à 2014.

**Recettes, dépenses et solde de la branche ATMP
du régime général en 2014 et 2015**

<i>(en millions d'euros)</i>	2014	2015
Recettes	12 344	12 607
Dépenses	11 653	11 858
Solde	691	750

Par rapport aux prévisions, le solde est amélioré de 600 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de financement pour 2015 et de 200 millions d'euros par rapport à la prévision rectifiée.

**Écart par rapport aux prévisions de recettes, dépenses et solde
de la branche ATMP du régime général pour 2015**

	LFSS 2015	LFSS 2016	Réalisé 2015	Écart LFSS 2015	Écart LFSS 2016
Recettes	12,3	12,4	12,6	0,3	0,2
Dépenses	12,1	11,8	11,9	- 0,2	0,1
Solde	0,2	0,6	0,8	0,6	0,2

La progression des dépenses s'explique principalement par l'augmentation de 210 millions d'euros du transfert à l'assurance-maladie au titre de la sous-déclaration des accidents du travail : la part des prestations sociales nettes dans les charges de la branche est passée de 76,7 % en 2013 à 74,3 % en 2015.

C. LE FSV

Malgré une diminution de 1,2 milliard d'euros de ses charges sous l'effet de la modification du mode de calcul des prises en charge de cotisations pour les périodes de chômage, le déficit du FSV s'alourdit en 2015 à - 3,9 milliards d'euros. Ce solde représente une dégradation de 400 millions d'euros par rapport à 2014.

Ce résultat est principalement imputable à une forte diminution des produits du fonds, dont certaines ressources ont été redéployées au profit d'autres branches. Déjà en déficit, le fonds a vu son périmètre élargi en 2015 à la prise en charge des cotisations au titre des périodes de formation professionnelle des chômeurs et aux périodes d'apprentissage en application de la loi de 2014 sur les retraites. Cet élargissement représente une dépense supplémentaire de 300 millions d'euros.

Charges, produits et solde du Fonds de solidarité vieillesse en 2015 et 2016

(en millions d'euros)	2014	2015
Recettes	17 141	16 615
Dépenses	20 618	20 521
Solde	- 3 477	- 3 906

Si la loi de financement pour 2016 avait pris acte de la dégradation du résultat du FSV par rapport à la prévision initiale, on peut rappeler que le résultat du FSV, par rapport à cette même prévision, est dégradé de 1 milliard d'euros.

Solde 2015 du Fonds de solidarité vieillesse

Prévisions	LFSS 2015	LFSS 2016	réalisé 2015	Écart LFSS 2015	Écart LFSS 2016
Recettes	16,6	16,5	16,6	-	0,1
Dépenses	19,6	20,3	20,5	0,9	0,2
Solde	- 2,9	- 3,8	- 3,9	- 1,0	- 0,1

Source : LFSS et CCSS juin 2016

Pour l'analyse de la situation du fonds de solidarité vieillesse et les conclusions à en tirer, votre rapporteur général renvoie au rapport de nos excellents collègues Gérard Roche et Catherine Génisson¹.

Les charges du fonds sont financées à plus de 20 % par de l'endettement, ce qui revient très clairement à faire porter aux contribuables à venir le poids des mécanismes actuels de solidarité.

D. LE RÉGIME SOCIAL DES INDÉPENDANTS

Le besoin de financement du RSI s'est réduit de 300 millions d'euros en 2015 pour s'établir à - 2,3 milliards d'euros en 2015.

Les charges nettes ont progressé modérément (+ 1,4%) tandis que les produits augmentaient fortement (+ 4%).

E. LES RÉGIMES AGRICOLES

Le régime des salariés agricoles présente un excédent de 110 millions d'euros en 2015.

Le régime des exploitants agricoles présente un résultat net avant transfert d'équilibrage de - 185 millions d'euros en 2015.

F. L'ACOSS

Le solde de trésorerie de l'Acoss était de - 28,5 milliards d'euros au 31 décembre 2015, soit une dégradation de sa trésorerie de 1 milliard d'euros par rapport à l'année précédente, malgré une reprise de dette de 10 milliards d'euros par la Cades.

Le résultat financier de l'Acoss est positif en 2015, à 16,4 millions d'euros, ce qui représente non seulement une amélioration notable par rapport à 2014, mais est aussi totalement inédit.

¹ Rapport d'information n° 668 (2015-2016) fait au nom de la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale sur l'avenir du Fonds de solidarité vieillesse.

III. LES PERSPECTIVES 2016 : UNE PRÉVISION D'ÉQUILIBRE MISE EN PÉRIL PAR DES DÉPENSES NOUVELLES

A. DE MEILLEURES PERSPECTIVES ÉCONOMIQUES

Hypothèses macro 2016	LFSS 2016	Programme de stabilité
Croissance du PIB en volume	1,5%	1,5%
Évolution de la masse salariale	2,8%	2,3%
Inflation	1,0%	0,1%

Au premier trimestre 2016, la croissance de la masse salariale du secteur privé a été nettement supérieure aux prévisions (+ 1,4 %) et comporte, de façon nouvelle, une part d'augmentation liée aux effectifs.

Ce rythme d'évolution de la masse salariale correspondrait, s'il était maintenu, à un rythme annuel de + 2,5 %. 0,1 point de masse salariale supplémentaire apportant 200 millions d'euros de recettes, l'évolution de ce paramètre pourrait contribuer à l'amélioration du solde.

L'examen rétrospectif des prévisions pour les années 2014 et 2015 incite à la prudence et le programme de stabilité détaille les aléas qui s'attachent à leur réalisation.

B. UNE PRÉVISION DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE DES COMPTES SOCIAUX

Le retour à l'équilibre des comptes sociaux était prévu en 2016, avec un excédent de 0,1 % du PIB, soit 1,3 milliards d'euros.

Le programme de stabilité révisé cette prévision avec un solde de 0 point de PIB en 2016. La prévision de solde de 0,3 point de PIB en 2017 est en revanche maintenue.

1. En recettes, une nouvelle étape du pacte de responsabilité

L'année 2016 est la deuxième année de mise en œuvre du pacte de responsabilité qui prévoit notamment l'extension de la réduction du taux de cotisation famille de 1,8 point jusqu'à 3,5 Smic à compter du 1^{er} avril.

Programme de stabilité 2016	2016
Pacte de responsabilité	-4,2
Allègements de charges	-3,2
C3S	-1
CICE	-0,6
Autres mesures	1,6
Forfait social	0
Hausse vieillesse et baisse famille	0,6
AGFF en tranche C AGIRC	0,1
Hausse de taux Agirc-Arcco	
effet LFI 2014 sur CSG CRDS	
frontaliers suisse	0
Carrières longues	0,6
réforme des plus-values immo	
Autres mesures	0,2
Total des mesures APU avant transfert	-5,5
Total ASSO avant transfert	3,8
Total ASSO après transfert	-3,9

Source : Programme de stabilité

Ces mesures d'allègements seraient moins fortement atténuées par des mesures nouvelles en recettes, avec un effet accru de moindres prélèvements sur le périmètre des administrations de sécurité sociale.

5,1 milliards d'euros de dépenses sont ainsi transférées de la Cnaf vers l'État : 4,7 milliards d'euros au titre de l'allocation logement à caractère familial et 0,4 milliard d'euros au titre de la protection juridique des majeurs.

2. Un plan d'économies privé de la contribution de l'assurance-chômage

L'année 2016 est aussi la deuxième année du plan d'économies de 50 milliards d'euros, dont 20,3 sur le champ des administrations de sécurité sociale. Cet effort serait de 7,4 milliards d'euros pour l'année 2016.

Contribution des ASSO au plan de 50 milliards d'économies en 2016

	2016
économies dans le champ de l'Ondam	3,4
revalorisation des prestations	0,4
Effet de réformes déjà réalisées (modulation des allocations familiales)	1
Dépenses de gestion des caisses	0,5
Lutte contre la fraude et dépenses d'action sociale	0,3
Accord Agirc-Arcco	1
Accord Unédic	0,8
TOTAL	7,4

Ayant acté les effets d'une inflation nulle, le programme de stabilité intègre 3,8 milliards d'euros d'économies complémentaires, dont, comme en 2015, 1 milliard d'euros sur les dépenses de santé et de protection sociale. Ces économies complémentaires se répartissent entre 500 millions d'euros d'effet-base favorable sur les dépenses du régime général, 100 millions d'euros constatés sur les prestations familiales, 150 millions d'euros au titre de la lutte contre la fraude et 150 millions d'euros sur les coûts de gestion des caisses. Votre rapporteur observe que ces deux derniers postes semblent fournir des variables d'ajustement commodes lorsqu'il s'agit d'assurer le bouclage d'un plan d'économies.

D'ores et déjà les économies attendues de la réforme de l'Unédic feront défaut en 2016, rien ne permettant à ce stade de penser qu'elles seront effectives en 2017.

3. Plus d'un milliard d'euros de dépenses nouvelles

Le Gouvernement a annoncé des mesures nouvelles dont l'impact est significatif pour les finances sociales, sans que le financement ne soit, à ce stade précisément défini.

En réponse à la crise agricole, le Premier ministre a annoncé, le 17 février 2016 une baisse de cotisations des non-salariés agricoles de 7 points supplémentaires, à compter du 1^{er} janvier 2016, confirmée par le décret n° 2016-392 du 31 mars 2016 relatif à la cotisation d'assurance maladie et maternité des travailleurs indépendants agricoles.

Ce nouvel allègement de charges représente un effort de 500 millions d'euros par an, qui vient s'ajouter à la baisse de trois points des cotisations personnelles des agriculteurs applicable depuis 2015 dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité décidé par le Gouvernement, et à la suppression de l'assiette minimale maladie en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016. Sa compensation à la sécurité sociale devrait intervenir par un transfert budgétaire de l'État.

Le 17 mars 2016, le Gouvernement a annoncé une augmentation en deux étapes du point d'indice de la fonction publique (+ 0,6 % en juillet 2016 et + 0,6 % en février 2017. L'impact estimé de cette mesure sur les dépenses hospitalières est de 160 millions en 2016 et de 600 millions d'euros en année pleine, ce qui représente environ 0,3 point d'Ondam. L'impact de cette mesure sur l'exécution de l'Ondam 2017 est donc tout à fait significatif.

La négociation de la convention entre l'assurance-maladie et les professionnels de santé se poursuit. Même si l'enveloppe n'en est pas encore connue, elle devrait avoir, comme les précédentes conventions et leurs avenants, un impact à la hausse sur les dépenses de soins de ville.

C. UNE NOUVELLE AMÉLIORATION DU SOLDE DU RÉGIME GÉNÉRAL ET DU FSV

1. Une amélioration du solde de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2015

Le solde négatif du régime général et du FSV serait de 9,1 milliards d'euros, soit une amélioration de 1,7 milliard d'euros par rapport à 2015¹, principalement pour la branche maladie et la branche famille, et de 600 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de financement pour 2016. La trajectoire de redressement des comptes se poursuit, mais à un rythme mesuré.

Charges, produits et solde du régime général et du FSV en 2015 et 2016

CCSS 2016	2015 pro forma	2016	écart
Maladie			
recettes	190 100	194 291	4 191
dépenses	195 913	199 490	3 577
Solde	- 5 813	- 5 199	614
AT-MP			
recettes	12 607	12 527	- 80
dépenses	11 858	12 017	159
Solde	750	510	- 240
Vieillesse			
recettes	120 419	123 473	3 054
dépenses	120 463	122 989	2 526
Solde	- 314	483	797
Famille			
recettes	52 774	48 606	- 4 168
dépenses	54 302	49 605	- 4 697
Solde	- 1 528	- 999	529
Régime général			
recettes	333 968	366 062	32 094
dépenses	343 641	371 267	27 626
Solde	- 9 673	- 5 205	4 468
FSV			
recettes	16 615	16 314	- 301
dépenses	20 521	20 249	- 272
Solde	- 3 906	- 3 935	- 29
RG+FSV			
recettes	361 025	364 052	3 027
dépenses	371 839	373 191	1 352
Solde RG+FSV	- 10 813	- 9 140	1 673

¹ La référence 2015 est redéfinie au périmètre de la Puma pour la branche maladie.

2. Des dépenses moins élevées que prévu par la loi de financement pour 2016

Par rapport à la prévision associée à la loi de financement pour 2016, les dépenses seraient inférieures de 1,2 milliard d'euros.

- les prestations sociales nettes seraient inférieures de 650 millions d'euros :

- les dépenses attendues au titre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant seraient moindres, à hauteur de 150 millions d'euros ;

- les dépenses de retraite bénéficieraient d'un effet base de 250 millions d'euros ;

un effet base positif de 250 millions d'euros concernerait également les dépenses de santé dans le champ de l'Ondam, les prestations familiales et l'action sociale.

Les dépenses de gestion administrative seraient inférieures de 150 millions d'euros.

Les principaux écarts concernent la branche maladie, pour les raisons exposées ci-après, la branche famille et le fonds de solidarité vieillesse.

L'Ondam 2016 : une exécution risquée

L'Ondam voté pour 2016 s'élève à 182,2 milliards d'euros avec un taux de progression de 1,75 %.

L'exécution 2015 ferait peser les risques suivants sur 2016 :

- un report de la surexécution de 45 millions d'euros sur l'Ondam hospitalier ;

- à l'inverse un report de 45 millions d'euros de la sous-exécution des autres prises en charge ;

- un report de la surexécution constatée sur les soins de ville, limitée à 140 millions d'euros par des effets de périmètre.

Corrigées des éléments constatés en début d'année, ces prévisions seraient réduites à 100 millions d'euros sur les soins de ville et portées à 190 millions d'euros sur l'Ondam hospitalier, la sous-exécution sur les autres prises en charge s'établirait à 60 millions d'euros.

Comme en 2015, les mécanismes de mises en réserve seront utilisés pour sécuriser l'exécution de l'Ondam.

Mises en réserve 2016

Autres prises en charge	30
Médico-social	121
FIR	40
FMESPP	60
DAF et Migac	96
Coefficient prudentiel	211
TOTAL	558

Source : CCSS

3. Un effet recettes exceptionnel de 700 millions d'euros

La mise en place de la protection universelle maladie (Puma) complète l'intégration financière de l'ensemble des régimes d'assurance maladie en intégrant les branches maladie des régimes des personnels de la SNCF, de la RATP, des clercs et employés de notaires et des mines.

La Puma se traduit par 23 milliards d'euros d'augmentation en recettes et en dépenses, neutre sur le solde mais aussi par la suppression du décalage d'un an, dans la comptabilisation des recettes de CSG par les régimes spéciaux, ce qui se traduit par un produit exceptionnel de 700 millions d'euros en 2016.

Cet effet s'ajoute à la révision à la baisse de l'impact de la baisse de la cotisation famille et au produit différé de la mesure « caisse de congés payés » et compense les moindres recettes induites par la révision de l'hypothèse de masse salariale (-1 milliard d'euros) pour limiter à 200 millions d'euros la révision à la baisse des recettes sur les revenus d'activité.

4. Des effets différenciés selon les branches

Les soldes des branches vieillesse et AT-MP seraient conformes aux prévisions de la loi de financement. Le solde famille serait dégradé de 200 millions d'euros, tandis que le solde maladie, serait amélioré d'un milliard d'euros.

Écart à la prévision de la loi de financement pour 2016

	LFSS 2016	CCSS 2016	Écart
Maladie	-6,2	-5,2	1
Vieillesse	0,5	0,5	0
Famille	-0,8	-1	-0,2
AT-MP	0,5	0,5	0
Total	-6	-5,2	0,8
FSV	-3,7	-3,9	-0,2
Total RG+FSV	-9,7	-9,1	0,6

Source : CCSS 2016

En revanche, le solde du FSV enregistrerait une nouvelle dégradation de 200 millions d'euros, liée à une révision à la hausse des transferts versés au titre des demandeurs d'emploi et des apprentis et à une révision à la baisse de la dynamique de l'assiette des prélèvements sur les revenus du capital. Avec 3,9 milliards d'euros, il représenterait près de 43 % du déficit global. Le solde du FSV serait par conséquent identique en 2016 à celui de 2015, dans une sorte d'extraterritorialité de ce fonds par rapport à l'objectif général de réduction des déficits sociaux. Le déficit de l'ensemble vieillesse s'établirait par conséquent à - 3,5 milliards d'euros.

Au total, les écarts sont détaillés de la façon suivante par le rapport de la commission des comptes :

Solde prévu en LFSS pour 2016	-9,7
Prestations sociales nettes	0,7
Gestion administrative	0,2
Transferts nets	-0,5
Produits sur revenus d'activité	-0,2
Produits sur revenus de remplacement	0,3
Produits sur revenus du capital	-0,1
Autres	0,1
Solde actualisé CCSS juin	-9,1

D. UNE DETTE SOCIALE EXPOSÉE AU RISQUE DE TAUX

Conformément à la loi de financement pour 2011, la Cades a repris 10 milliards de dette en 2015, portant à 236,9 milliards d'euros le stock de dettes reprises depuis sa création.

Ces 10 milliards d'euros se décomposent en :

- 1,6 milliard d'euros de déficit prévisionnel 2014 de la branche vieillesse du régime général ;
- 3,7 milliard d'euros de déficit prévisionnel 2014 du FSV ;
- 1,9 milliard d'euros de reliquat du déficit 2012 de la Cnam ;
- 2,5 milliards d'euros correspondant au déficit 2012 de la Cnaf ;
- 0,3 milliard d'euros correspondant à une partie du déficit 2013 de la Cnam.

Les recettes de la caisse, 16,4 milliards d'euros, lui ont permis d'amortir 13,5 milliards d'euros, soit 400 millions d'euros de plus que l'objectif d'amortissement fixé par la loi de financement et de commencer ainsi à entamer le stock de dette à amortir.

A fin 2015, la Cades avait amorti 110,2 milliards d'euros et il lui restait 126,7 milliards d'euros à amortir.

Une part significative de la dette sociale, dont 18,3 milliards d'euros de déficits antérieurs à l'année 2015, restait portée par l'Acoss à la fin de l'année 2015 :

- la totalité des déficits 2015 du régime général et du FSV (10,8 milliards d'euros) ;

- les déficits 2013 (3,2 milliards d'euros) et 2014 (2,7 milliards d'euros) de la Cnaf ;

- le reliquat du déficit 2013 (6,5 milliards d'euros) et le déficit 2014 (6,5 milliards d'euros) de la Cnam.

Le contexte financier a permis une amélioration notable du résultat financier de l'Acoss en 2015, positif de 16,4 millions d'euros, ce qui, de façon inédite, a permis une répartition de ce résultat entre les branches.

L'exécution 2015 a créé un effet base favorable en 2016, la reprise de dette de 23,6 milliards d'euros prévue par la loi de financement étant décomposée de la façon suivante :

- 4,4 milliards d'euros pour les déficits 2015 de la Cnav et du FSV ;

- 19,9 milliards pour la Cnam et la Cnaf, dont 14 milliards d'euros de déficit maladie (reliquat 2013, déficit 2014 et 1 milliard d'euros au titre du déficit 2015) et 5,9 milliards d'euros de déficit famille (2013 et 2014).

Près de 16 milliards d'euros resteraient portés en trésorerie par l'Acoss à fin 2016 :

- la totalité des déficits 2016 du régime général et du FSV ;

- le reliquat du déficit 2015 de la Cnam et le déficit 2015 de la Cnaf.

Le plafond de 62 milliards d'euros de transfert de dette de l'Acoss à la Cades fixé, par la loi de financement pour 2011 ayant été atteint en 2016, la question de la dette portée par l'Acoss se pose de nouveau avec acuité. Les déficits persistant, une dette de près de 30 milliards d'euros devrait être protégée par l'Acoss en fin de la période actuelle de programmation.

Si la faiblesse actuelle des taux d'intérêts, qui permet à l'Acoss de présenter un résultat financier positif, n'incite pas à leur transfert, l'ampleur de cette dette, 1,5 point de PIB, expose le régime général à un risque élevé en cas de remontée des taux. Cette même faiblesse des taux d'intérêt plaide pour un allongement de la maturité de la dette ; l'assurance-chômage privilégie ainsi cette stratégie.

Le programme de stabilité a revu à la baisse les hypothèses de taux d'intérêt à court et à long terme pour les années 2015 à 2019, privilégiant une remontée des taux court différée en 2018, ce qui plaiderait pour un maintien de la dette sociale au sein de l'Acoss.

Dans une période de grande incertitude, les hypothèses pour 2018 et 2019 sont très largement conventionnelles ; elles n'ont pas pour effet de modifier les missions de l'Acoss, ni d'assouplir la nécessité d'un remboursement rapide de dépenses courantes, par ceux même en faveur de qui elles ont été exposées.

EXAMEN EN COMMISSION

**Audition de M. Christian Eckert,
secrétaire d'État chargé du budget**

(mardi 5 avril 2016)

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Nous accueillons cet après-midi M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, pour faire le point sur l'exécution de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.*

Les comptes du régime général sont clos depuis le 15 mars ; l'Insee a annoncé les premiers résultats des comptes nationaux des administrations publiques le 25 mars et, dans quelques jours, le Gouvernement présentera le programme de stabilité transmis aux institutions communautaires.

Nous devrions donc avoir une bonne vision d'ensemble de l'état des finances publiques et, en particulier, des finances sociales.

2015 était une année importante. Première année d'application du pacte de responsabilité, elle a marqué un net changement d'orientation du Gouvernement quant à l'approche à retenir en matière de prélèvements obligatoires sur les entreprises. De fait, nous constatons une première inflexion des prélèvements obligatoires, même si ce n'est pas encore la « décrue ». Nous vous en donnons acte.

Comme en 2014, la situation constatée est meilleure que celle prévue par le PLFSS, avec un déficit de 10,7 milliards d'euros en 2015 pour l'ensemble du régime général et du fonds de solidarité vieillesse. Elle bénéficie notamment de « l'effet base » de 2014 dont les résultats ont été meilleurs que prévu par le PLFSS pour 2015. Comme en 2014, l'amélioration se partage entre meilleures recettes, notamment de CSG, et moindres dépenses, notamment sur la gestion des caisses. Comme en 2014, la dette publique continue néanmoins à se creuser, avec une dette nette de 160 milliards d'euros à fin 2015 pour les administrations de sécurité sociale. Comme en 2014, le point noir du déficit reste le Fonds de solidarité vieillesse, dont le déficit s'est à l'inverse creusé d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions pour atteindre 3,9 milliards d'euros en 2015, contre 2,9 milliards d'euros prévus. La Mecss se penchera prochainement sur ce sujet, sur le rapport de nos collègues Gérard Roche et Catherine Génisson, dont nous attendons les conclusions avec grand intérêt.

Au-delà de ces remarques, j'aurais une question supplémentaire sur le stock de déficit de l'Acoss. La loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 a saturé le plafond de transfert de dette sociale à la Cades, qui avait été relevé en 2011. Envisagez-vous de résorber le déficit de l'Acoss dans les années à venir en augmentant ce plafond de transfert de dette à la Cades dans la prochaine LFSS ?

M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget. – Vous avez pris connaissance des résultats financiers de la sécurité sociale pour l'année 2015 qui ont été présentés par le Gouvernement, le 17 mars 2016, sitôt que les organismes ont arrêté leurs comptes. L'année dernière déjà, dans le cadre du même exercice, le Gouvernement avait présenté des résultats meilleurs que ceux prévus lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Cette année, de nouveau, les résultats que je viens vous présenter s'avèrent nettement meilleurs que les prévisions récentes. Le déficit du régime général s'est réduit en effet à 6,8 milliards d'euros, soit près de 3 milliards de moins que la prévision. En ajoutant le fonds de solidarité vieillesse, le solde est déficitaire de 10,7 milliards d'euros, soit 2 milliards de mieux que ce que nous avons prévu et une réduction de 2,4 milliards du déficit par rapport à l'année précédente. Bien entendu, il ne s'agit que des chiffres du régime général, et non de l'ensemble des régimes, puisque qu'il faut attendre la commission des comptes de la sécurité sociale du mois de juin pour disposer d'une vision complète. Toutefois, comme les années précédentes, ce résultat est probablement proche de ce que sera le résultat final de l'ensemble des régimes. La Cour des comptes devra également rendre son rapport sur les comptes de la sécurité sociale au mois de juin prochain. Je rappelle à cet égard que les comptes des années 2013 et 2014 de toutes les branches ont été certifiés par la Cour, ce qui n'était pas arrivé depuis la création de cette procédure, il y a 10 ans maintenant. De même, nous ne disposons pas encore du résultat définitif de l'objectif national de dépense de l'assurance maladie (Ondam) 2015 même si le résultat des dépenses de la branche maladie du régime général et des branches intégrées nous permet déjà de savoir qu'il sera respecté, ce qui est un résultat très important.

Je voudrais dans un premier temps revenir sur les bons résultats de l'année 2015, qui ont été obtenus par des efforts significatifs de maîtrise de la dépense de chacune des branches de la sécurité sociale.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 adoptée en décembre dernier prévoyait pour l'année 2015 un déficit de 9 milliards d'euros pour le régime général et de 12,8 milliards d'euros en incluant le fonds de solidarité vieillesse. Or, le déficit du régime général est finalement de 6,8 milliards d'euros, tandis que le déficit global en incluant le FSV s'élève à 10,7 milliards d'euros. Pour le régime général de sécurité sociale, c'est le meilleur résultat depuis 2002. Les comptes de chacune des branches s'améliorent.

C'est d'abord le cas pour l'assurance maladie. Le déficit est ramené en dessous de 6 milliards d'euros, soit le même niveau qu'avant la crise économique. Cette amélioration de 700 millions d'euros a été obtenue grâce à une progression contenue des dépenses à 2%, soit l'évolution la plus faible depuis 1998. La maîtrise des dépenses a été réalisée sans porter atteinte aux droits des assurés ni réduire le niveau de couverture. Il n'y a pas eu de remise en cause du niveau de remboursement, ni d'augmentation des franchises ou des participations forfaitaires. Les économies ont été réalisées en obtenant une plus grande efficacité des dépenses de santé, que ce soit en ville ou à l'hôpital: plus grand recours aux médicaments génériques, développement de la chirurgie ambulatoire, utilisation de référentiels pour la durée des arrêts de travail. Je profite d'ailleurs de cette intervention, pour rappeler que les dépenses de santé ne diminuent pas en valeur, mais que leur progression est maîtrisée. Cette progression a été limitée à 2 % en 2015. Pour 2016, le secteur de la santé bénéficiera de près de 3,3 millions d'euros de crédits supplémentaires, soit une progression de l'Ondam d'environ 1,75 %.

S'agissant de la branche famille, le résultat est là aussi évident. Le déficit est divisé par deux en un an et revient à 1,4 milliard d'euros. Là aussi, c'est un résultat qui n'avait plus été vu depuis bien des années, et qui s'explique par nos mesures d'économies.

L'Assemblée nationale a adopté en LFSS pour 2015 la modulation des allocations familiales, qui a permis la réalisation des économies prévues. C'est indéniablement un effort financier pour certains ménages, même s'il s'agit, vu le barème retenu, des plus aisés d'entre eux.

L'amélioration la plus frappante est enfin celle de la branche vieillesse, puisque le solde de la CNAVTS revient, enfin, à un niveau très proche de l'équilibre, soit un déficit de 300 millions d'euros. Ce sont les mesures des réformes des retraites successives qui ont permis cette amélioration. Le recul progressif de l'âge légal de départ, mais aussi les mesures d'économie visant à sous-indexer les prestations versées, décidées en 2014, et l'affectation de prélèvements, notamment les hausses de cotisations salariales et patronales, mises en place en 2012 et 2014, qui constituent un effort équilibré des salariés et des employeurs. En 2015, le résultat s'explique aussi par des dépenses de prestations légèrement moins élevées que prévu.

J'en viens à la situation du fonds de solidarité vieillesse, dont le déficit demeure élevé, à 3,9 milliards d'euros. Je rappelle que le Gouvernement a déjà affecté en 2014 des ressources supplémentaires au fonds, de près de 1,2 milliard d'euros, correspondant au gain lié à la fiscalisation des majorations de pensions, puisque le financement des majorations de pension est une des charges du FSV. Sans cette mesure, contre laquelle l'opposition s'était alors longuement exprimée, le déficit serait plus élevé encore.

Enfin, et c'est un point sur lequel je souhaite insister, nous avons aussi réalisé des économies substantielles sur les frais de gestion des organismes eux-mêmes. Dans le cadre du plan d'économie de 50 milliards d'euros sur trois ans, nous avons prévu de réaliser près de 500 millions d'euros d'économie en 2015.

Les résultats meilleurs que prévu de la sécurité sociale ne sont pas seulement liés à des efforts de réduction des dépenses, mais aussi à une bonne tenue des recettes, et sans mesures de hausses de prélèvement, à l'exception de celle, déjà programmée, des cotisations d'assurance vieillesse. Le contexte est même celui d'une baisse des prélèvements, dans le cadre du pacte de responsabilité, ces baisses de cotisations et contributions sociales étant compensées par l'Etat à la sécurité sociale. Avec une croissance de 1,2 % au final, ainsi qu'une augmentation de l'ordre de 1,6 % de la masse salariale, en légère accélération par rapport à 2014, les recettes des cotisations sociales se sont établies à un niveau très proche de celui prévu.

Par ailleurs, d'autres contributions ont eu un rendement supérieur à celui sur lequel nous avons fondé les prévisions du PLFSS. Il s'agit notamment des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, puisque la rémunération des contrats d'assurance vie a finalement été meilleure que ce que nous avons anticipé. D'autres recettes, comme le forfait social ou les contributions sur les actions gratuites, ont également eu globalement des rendements supérieurs à nos prévisions.

Notre politique budgétaire prouve également son efficacité en atteignant ses objectifs. C'est en poursuivant selon la même méthode que nous pouvons continuer de financer nos priorités tout en continuant à réduire le déficit.

En 2015, la maîtrise des dépenses a permis d'atteindre un résultat très significatif : il s'agit du remboursement de la dette sociale accumulée, qui est la mission de la caisse d'amortissement de la dette sociale - la Cades. En effet, en 2015, la Cades a amorti, c'est-à-dire définitivement remboursé, plus de 13 milliards d'euros. Ces remboursements sont permis par l'affectation de la CRDS et d'une partie de la CSG. Autrement dit, la Cades a remboursé nettement plus de dette accumulée que le niveau du déficit courant : l'écart est de 3 milliards d'euros sur le champ du régime général et du FSV au global, et sans forcer le trait, on peut même dire qu'en 2015, le régime général et le FSV ont donc réalisé un excédent de 3 milliards d'euros, qui correspond à la réduction nette de leur endettement. Il faut souligner ce résultat, c'est pourquoi je me répète : en 2015, la dette sociale a diminué en euros sonnants et trébuchants, de plus de 3 milliards d'euros.

Vous avez évoqué, M. le Président, la dette de l'ensemble des régimes sociaux. Je ne parle pour ma part, à ce stade, que de la dette de l'Acoss et de la Cades, c'est-à-dire de la dette des quatre branches du régime de base et du FSV. À cette dette, s'ajoute effectivement la dette de l'Unédic et des régimes de retraite complémentaire. Mais je le répète : la dette sociale dans son périmètre « Acoss+Cades » a diminué de 3 milliards d'euros et c'est une première. Je précise que le transfert de la dette de l'Acoss à la Cades n'y change rien puisque c'est bien le niveau global de dette cumulée de l'Acoss et de la Cades qui diminue.

Ces bons résultats, nous les avons obtenus alors que nous avons baissé massivement les cotisations sociales sur les bas salaires et sur les indépendants ainsi que la C3S, pour un total de 6,5 milliards d'euros. C'est la tranche du Pacte de responsabilité que vous rappelez dans votre propos introductif, monsieur le Président.

Ces baisses de prélèvements ont été compensées à la sécurité sociale. La sécurité sociale n'a donc pas supporté le coût de ces pertes de recettes. C'est en effet le budget de l'État qui a intégralement supporté l'effort financier correspondant. Et pourtant, le déficit de l'État s'est lui aussi réduit en 2015, à 70,5 milliards d'euros, soit le déficit budgétaire le plus faible depuis 2008. À ceux qui nous reprochent de ne pas diminuer le déficit de l'État de façon suffisamment vigoureuse, je rappelle que les allègements de cotisations ont été compensés dans le même temps par le budget de l'État.

Tout en réduisant les déficits, le Gouvernement a poursuivi en 2015 la mise en œuvre des mesures visant à améliorer l'accès aux droits et aux prestations sociales. Ainsi, la poursuite de la mise en œuvre du plan pauvreté a permis en 2015 une nouvelle revalorisation de 10 % du complément familial versé aux familles de 3 enfants et plus qui vivent sous le seuil de pauvreté et de 5 % de l'allocation de soutien familial, versée aux familles monoparentales. De même l'expérimentation concernant la garantie contre les impayés de pension alimentaire est généralisée en 2016. Le minimum vieillesse, porté à 800 euros à la fin de l'année 2014, a également conduit à des dépenses plus dynamiques en 2015.

Dans le domaine de la santé et de l'accès aux soins, l'année 2015 a été marquée par la mise en œuvre de plusieurs mesures : le déploiement des plans autisme et « grand âge », un soutien aux soins de proximité (notamment un renforcement de la permanence des soins), une amélioration de l'accès aux soins des assurés (crédit d'impôt pour les contrats de complémentaire santé « seniors » labellisés, prise en charge à 100 % et confidentielle pour tous les actes relatifs à la contraception pour les mineures), ou encore l'amélioration de la protection sociale maladie des travailleurs indépendants, avec notamment la création du temps partiel thérapeutique et la diminution du délai de carence à 3 jours au lieu de 7.

Il n'est évidemment pas question de relâcher l'effort de redressement des comptes, pas plus cette année que les années précédentes. La démarche budgétaire du Gouvernement ne peut être critiquée ni pour son laxisme, ni pour sa trop grande rigidité. Elle peut encore moins être critiquée qu'elle a désormais fait la preuve, par ses résultats, de ses effets pour réduire le déficit public dans l'ensemble des domaines de l'action publique. La protection sociale participe à cet effort, en demandant des efforts raisonnés et raisonnables à l'ensemble des assurés et des gestionnaires, de manière à assurer la pérennité de notre modèle social. Cette démarche budgétaire sera poursuivie en 2016. Je n'ai pas de doute sur notre capacité, par les mêmes moyens, à respecter l'objectif que nous nous sommes fixé de ramener le déficit de l'année 2016 à 3,3 % du PIB.

Pour reprendre la formule que j'ai déjà utilisée devant votre assemblée : nous nous réjouissons de ces chiffres sans pour autant nous en satisfaire. Il reste à poursuivre le chemin que nous avons tracé pour le retour à l'équilibre.

***Jean-Marie Vanlerenberghe.** – Je voudrais rassurer le ministre en lui disant que nous ne boudons pas notre plaisir de voir accomplir cet objectif commun de réduction du déficit de la sécurité sociale. Je suis ravi, qu'après une phase d'augmentation des cotisations qui va continuer encore jusqu'en 2017, cette réduction du déficit soit également le fait d'une baisse des dépenses. Nous n'avons cessé de vous faire des propositions pour, si vous permettez cette expression, « attaquer dans le dur » les dépenses en faisant des économies par exemple sur l'assurance maladie. Je pense en particulier à votre décision courageuse de limiter l'augmentation de l'Ondam à 1,75 % en 2016 après l'avoir déjà fait passer de 2,5 % à 2 % en 2015.*

Cette amélioration ne nous a d'ailleurs pas surpris cette année. Nous l'avions en effet pressentie lorsqu'à l'occasion du collectif budgétaire de 2015 vous avez augmenté la réduction forfaitaire applicable aux particuliers-employeurs. Quelques semaines auparavant, vous aviez jugé cette proposition inopportune, pour ne pas dire irresponsable, lors de l'examen du PLFSS pour 2015.

À combien estimez-vous en 2016, l'effet de base résultant d'une meilleure exécution pour 2015 ? En d'autres termes, quelle est votre prévision actualisée « régimes de base+FSV » ? J'espère d'ailleurs que le FSV ne va pas devenir un fonds de défiance comme pourrait le laisser craindre votre décision, prise en 2014 et confirmée dans la LFSS pour 2016, d'élargir ses missions par voie réglementaire. La commission des affaires sociales du Sénat a clairement exprimé son opposition à cette mesure en souhaitant que le contrôle parlementaire sur le FSV puisse continuer à pleinement s'exercer.

Le Gouvernement a annoncé une augmentation de la valeur du point d'indice pour les fonctionnaires. Quelles en seront les conséquences en particulier pour les hôpitaux en année pleine ? Comment sera-t-elle financée ?

Le Gouvernement a également pris un certain nombre de mesures additionnelles au pacte de responsabilité : mesures en faveur des agriculteurs (500 millions d'euros), prolongation du suramortissement des investissements en entreprise... En 2016, les mesures additionnelles ont été financées par un aménagement du calendrier du Pacte. Pouvez-vous nous confirmer le calendrier annoncé pour la suppression de la C3S au 1^{er} janvier 2017 ?

Enfin, je souhaiterais revenir sur le transfert de dette de l'Acoss à la Cades. L'Acoss empruntait à des taux très faibles voire négatifs alors que la Cades gère la dette à des conditions moins avantageuses. Je repose donc la question du Président Jean-Noël Cardoux, comment comptez-vous traiter le déficit cumulé de l'Acoss ?

M. Christian Eckert. – *Concernant un éventuel rebasage des prévisions pour 2016 afin de tenir compte des résultats enregistrés pour 2015, il est trop tôt pour se prononcer, un travail approfondi est en cours.*

Les comptes du FSV sont particulièrement sensibles à la conjoncture économique compte tenu de la nature de ses dépenses. Toutefois, les prévisions de croissance sont conformes aux anticipations et sont plutôt favorables.

La hausse du point d'indice aura bien entendu un impact sur les dépenses hospitalières, que l'on estime à 160 millions d'euros cette année et 600 millions en année pleine. Cela représente 0,3 % de l'Ondam, ce qui n'est pas négligeable. Néanmoins, pour mettre les choses en perspective, je vous rappelle que la prise en charge des médicaments contre l'hépatite C nous a coûté 650 millions d'euros. Le surcoût représenté par la hausse du point d'indice ne semble donc pas insurmontable, d'autant que l'inflation devrait être plus faible que prévu et que le coût de l'énergie demeure relativement bas.

Vous n'avez pas mentionné les négociations à venir avec les médecins : c'est là aussi un élément qui pourrait avoir des conséquences sur les dépenses de la branche maladie, en 2017 mais peut être également en 2016.

Concernant les transferts de dette de l'Acoss à la Cades, s'il est vrai que les taux à court terme auxquels se finance l'Acoss sont très faibles voire négatifs, la Cades se finance également à des taux faibles, environ 0,48 % à dix ans, ou via des produits indexés sur l'inflation, qui est aujourd'hui extrêmement faible, de l'ordre de 0,1 % en 2016. Compte tenu de ces éléments, nos prévisions semblent prudentes.

Enfin, s'agissant de la troisième tranche de C3S, le premier Ministre a été clair devant les partenaires sociaux. On constate que la négociation collective au sujet du pacte de responsabilité au sein des branches prend du temps, selon un premier bilan dressé par France Stratégie. Un nouveau bilan devra être fait à l'été ou à l'automne.

Ce sujet devra être abordé, tout comme devra l'être la question de la transformation du Cice en crédit de cotisation.

M. Jean-Pierre Godefroy. – *On a connu, au cours des dernières années des bilans plus alarmants et je me réjouis de la trajectoire de redressement des comptes de la sécurité sociale. Pourriez-vous nous donner des éléments concernant le solde et la dette de la branche AT/MP ?*

M. Yves Daudigny. – Ces résultats sont une excellente nouvelle. Il faut, comme vous l'avez dit Monsieur le ministre, se réjouir et non s'en satisfaire.

Les mesures de maîtrise de dépenses ont été pertinentes et efficaces, sans augmentation du reste à charge.

La loi de modernisation du système de santé porte en germe des améliorations de l'organisation qui permettent de mieux assurer encore la maîtrise des dépenses. Comment pourrait-on encore améliorer la coopération entre la médecine de ville et l'hôpital, et concrétiser la notion de parcours de soins ?

M. Philippe Mouiller. – Je m'interroge sur les modes de compensation à la sécurité sociale du pacte de responsabilité. Je voudrais évoquer des difficultés liées à la prise en charge du handicap.

Nous constatons sur le terrain un décalage entre le nombre de places prévues et leur mise en œuvre effective, et donc l'argent consommé. L'annonce de places est-elle budgétée a priori ou attend-on la mise en œuvre pour les financer ? Le tiers payant généralisé aura-t-il des effets négatifs sur les comptes de la sécurité sociale ?

Mme Patricia Schillinger. – Je remercie le ministre de cet état des comptes. Un sujet particulier à mon département m'intéresse : le cas des frontaliers suisses. Depuis l'année dernière, les frontaliers suisses ont l'obligation, plus précisément depuis le 1^{er} juin 2015, de cotiser en France à l'assurance maladie. Je m'interrogeais sur l'éventuel bilan que vous auriez pu déjà faire de cette obligation et de son application, notamment en termes de gains ou de pertes, même si vous manquez encore peut-être de visibilité. Le sujet est assez conflictuel avec ces frontaliers, qui peuvent parfois se retrouver en situation de double assurance en Suisse et en France.

M. René-Paul Savary. – La dette sociale diminue effectivement de 3 milliards d'euros, mais son niveau global demeure à 130 milliards d'euros, nous indiquant qu'il reste tout de même un effort considérable à produire pour la résorber. J'aimerais vous interroger sur certaines mesures à venir, également susceptibles d'être concernées par cet effort : le point d'indice, estimé à 600 millions d'euros et la réorganisation des carrières des fonctionnaires, estimée à 4 à 5 milliards d'euros sur l'ensemble des trois fonctions publiques. Quelle part sera imputée sur la fonction publique hospitalière ?

Mme Catherine Deroche. – On ne peut qu'en effet se féliciter d'une situation en amélioration. Néanmoins, ce constat ne doit pas nous empêcher d'anticiper des besoins et des coûts croissants dans les années à venir, notamment ceux liés à une médecine de plus en plus personnalisée ou à des médicaments de plus en plus chers -je pense plus particulièrement au diabète. Dans la loi Santé, beaucoup de grands principes ont été posés en matière de prévention, dont on se rend compte aujourd'hui qu'on n'aura pas les moyens de les appliquer. Les choses ne manqueront pas de coûter de plus en plus cher. Du côté des professions médicales, hormis le dossier du tiers payant, on constate qu'il y a de moins en moins d'installations en médecine libérale, ce qui s'explique peut-être par des revalorisations d'actes inexistantes, avec certains actes complètement sous-cotés.

M. Christian Eckert. – Un certain nombre de vos questions concerne plutôt la partie « dépenses » de la Sécurité sociale, qui relève davantage de la compétence de Mme Marisol Touraine. Ma compétence englobe plutôt la partie « recettes », même si les deux sont parfois liées.

M. Mouiller m'interroge sur le plan autisme : les places créées sont bien budgétées, selon la chronologie du plan. Vous avez raison d'observer des décalages dans la livraison des places, mais ces derniers sont moins dus à une absence de financement qu'à de simples retards d'exécution. À propos du mécanisme de compensation, nous avons compensé en 2015 la baisse de certains prélèvements sociaux -la cotisation famille des employeurs, la C3S et la cotisation des travailleurs indépendants- par un transfert à l'État de la charge des allocations logement.

En effet, les dépenses d'allocation logement étaient partagées entre l'État et la sécurité sociale, selon un principe d'ailleurs peu cohérent ; à compter de 2016 la totalité de ces dépenses seront portées au budget de l'État. On compense donc une baisse de recettes non par un transfert d'autres recettes, mais par une reprise de dépenses. Nous ne nous interdrons pas de recourir de nouveau à cette méthode en 2016 et en 2017, sous la vigilance attentive des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

M. Daudigny évoque à juste titre la nécessité de développer la coopération entre la médecine de ville et la médecine hospitalière. Outre la fluidité du parcours des patients, cette coopération présente une opportunité de synergies budgétaires et qualitatives et permettrait d'augmenter la couverture médicale de certains secteurs géographiques, qui présentent des déficits en médecine libérale ou hospitalière. L'outil privilégié est la maison de santé pluri-professionnelle, mais il y a aussi le groupement hospitalier territorial (GHT), qui permettra de mieux structurer l'hôpital autour de plusieurs territoires. Pour aligner les objectifs de l'État et de l'assurance maladie, les ARS devront veiller à la cohérence de ces actions. En effet, ces initiatives améliorent indéniablement la qualité des soins, mais il convient d'éviter la redondance de certains actes médicaux, qui pèsent particulièrement lourd sur les dépenses d'assurance maladie.

Je ne saurais pas répondre très précisément aux remarques de Mme Deroche sur la cotation des actes, qui font l'objet de discussions en cours avec les professionnels, généralistes ou spécialistes. Dans les deux sens, il me semble qu'il faut autant tenir compte de l'augmentation du nombre d'actes, notamment en radiologie, que de l'alourdissement des charges nécessaires dans certaines professions médicales. La cotation de l'acte doit résulter de l'appréciation fine de ces variables, profession par profession. La ministre de la Santé s'est exprimée sur la question de médicaments anti-cancéreux particulièrement chers et de la fameuse « liste en sus ». Certaines nouvelles thérapies peuvent aussi se révéler extrêmement coûteuses, en raison de budgets initiaux considérables, mais doivent tout de même rester abordables pour le patient. Globalement, je pense que la discussion parvient à prendre autant en compte les objectifs de santé que les intérêts économiques.

M. Godefroy m'interroge sur la branche ATMP. Son excédent est de l'ordre de 700 à 800 millions d'euros. Cet excédent, que nous observons pour la deuxième année consécutive, est affecté à la dette de la branche, qui s'établit, à fin 2015, à environ 300 millions d'euros. Ni l'excédent, ni la dette de la branche ATMP ne sont repris par la Cades. Nous prévoyons une résorption de la dette de cette branche en 2016.

M. Savary a soulevé le problème de l'horizon de résorption de la dette sociale. Je répète que, pour la première fois, la dette cumulée AcoSS/Cades diminue de 3 milliards d'euros. La dette de la Cades est d'environ 126,6 milliards d'euros à la fin 2015, et anticipée à 136 milliards d'euros à la fin 2016, compte tenu d'un transfert de 23 milliards d'euros de dette AcoSS à la Cades.

Mme Schillinger pose le problème des frontaliers suisses. Il ne s'agit pour eux que d'un retour au régime normal. Le bilan dressé entre le 1^{er} juin 2014 et le 1^{er} juin 2015 s'élève à 160 000 personnes intégrées au régime général français. Ce bilan est plutôt positif, la convention bilatérale s'est appliquée sans grande difficulté, avec un paiement des cotisations dues aux niveaux prévus. Cependant, il subsiste une difficulté liée au jugement d'un tribunal suisse qui a autorisé une affiliation à l'assurance maladie suisse en estimant qu'en l'espèce le droit d'option entre les deux régimes n'avait pas été exercé au début du contrat de travail. Ce jugement vient quelque peu troubler l'arrangement prévu par la convention bilatérale ; des discussions sont en cours sous l'égide du comité Union européenne-Suisse et il importe de trouver une solution commune et équilibrée pour remédier à ces situations de double affiliation sans remettre en cause l'irrévocabilité du droit d'option.

Une question a été posée sur la mise en œuvre du dispositif « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) au sein de la fonction publique. Il existe une difficulté de quantification, en raison du très grand champ d'application et de la compatibilité avec des règles antérieures. Nous tentons actuellement d'estimer ministère par ministère et fonction publique par fonction publique toutes les conséquences de ce dispositif et nous sommes bien forcés d'observer quelques différences entre ce qui en était estimé lors de son élaboration et ce qui résulte de son application. Les économies espérées ne se réalisent pas toutes selon les ministères. Je rappelle que le principe de ce dispositif était d'augmenter les salaires d'entrée dans certains échelons, et d'allonger la durée des carrières au sein de ces échelons en compensation. Ainsi, le surcoût initial se trouve résorbé par le ralentissement du passage d'un échelon à un autre dans certaines fonctions. Compte tenu de ces difficultés d'appréciation, je ne peux que prendre l'engagement d'apporter ultérieurement une réponse un peu plus précise à M. Savary, concernant la fonction publique hospitalière.

***M. René-Paul Savary.** – On commence à avoir plusieurs simulations du PPCR sur les collectivités. Une augmentation du point d'indice sur un département de taille moyenne comme le mien est évaluée à 900 000 euros. Le PPCR sur 2 à 3 ans est quant à elle évaluée à 1,6 million d'euros. Il faut donc y être attentif.*

M. Christian Eckert. – Le PPCR vient se substituer à des dispositifs précédents, il y a toujours un glissement vieillesse technicité (GVT) positif. Il est donc nécessaire de vérifier si le surcoût observé par les administrations tient bien compte de cette substitution. Nous avons avec certains ministères des discussions sur le coût véritable induit par le PPCR. Je souhaiterais aussi répondre sur le tiers payant et ses conséquences. Le débat sur le tiers payant est maintenant derrière nous. Certains regrettent cette mesure mais il convient maintenant de travailler à sa bonne mise en œuvre. Si toutes les parties y mettent de la bonne volonté, je ne doute pas que nous puissions résoudre les problèmes techniques qui ont été soulevés, en particulier, la sécurisation des paiements. Il demeure l'interrogation, qui avait été évoquée lors des débats sur la loi « Santé », pour savoir si le tiers payant allait engendrer ou non des actes supplémentaires compte tenu de la facilité de paiement accordée. L'avenir nous apportera des éléments de réponse.

M. Daniel Chasseing. – *Si l'on peut se réjouir de la baisse du déficit de la sécurité sociale, il faut rappeler qu'il est le fait de l'effort accompli, d'une part, par les professionnels de santé dont les prix des actes n'ont pas été revalorisés, et d'autre part, par les hôpitaux. Il y a bien sûr l'effort des personnels mais j'observe également des situations financières tendues dans certains hôpitaux en raison de l'absence de revalorisation du prix de journée. Dans les hôpitaux ruraux, ce sont les excédents enregistrés les années passées, par le biais des dotations supplémentaires obtenues grâce au dispositif des zones de revitalisation rurale (ZRR), qui permettent aujourd'hui d'équilibrer les budgets. J'ajoute que la France est en retard dans certains domaines par rapport à d'autres pays, comme par exemple en équipement en IRM. Nous avons donc aussi des besoins d'investissement à considérer.*

M. Christian Eckert – *Je constate que les professionnels de santé sont parfois soumis à des conditions de pression importante. Concernant le déficit global des hôpitaux, j'ai à cette heure des informations contradictoires : certaines tendances montrent une aggravation de ce déficit, d'autres au contraire une résorption. Je m'engage donc à vous reparler de cette question une fois que les chiffres seront stabilisés de façon à avoir un regard objectif sur la situation, au-delà des impressions ou exemples particuliers que l'on peut avoir ou connaître.*

M. Jean-Noël Cardoux, président. – *Je vous remercie, monsieur le ministre, pour ces précisions.*