

COMMISSION DES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE DU 9 JUIN 2011

Ce dossier présente la synthèse du rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale du 9 juin 2011.

*Le déficit du régime général atteint 23,9 Md€ en 2010,
ce qui représente une dégradation de 3,6 Md€
par rapport au solde de 2009 (-20,3 Md€).*

Celui de la branche vieillesse s'aggrave de 1,7 Md€ et atteint -8 932 M€.

*Les transferts de compensation démographique et d'équilibrage
des régimes intégrés ont diminué de 4,4%, contribuant à freiner les dépenses.*

Les recettes de la branche ont augmenté de 2,2% en 2010.

Et celles du régime général augmentent de 2,3%.

Source : Commission des comptes de la Sécurité sociale.

<http://www.securite-sociale.fr/>

L'AMORCE D'UNE REDUCTION DES DEFICITS EN 2011

Un déficit historique en 2010...

En 2010, le déficit de l'ensemble régime général – FSV a atteint 28,0 Md€, soit une dégradation de 4,5 Md€ par rapport à 2009. Ce déficit a triplé en deux ans, s'aggravant de 18,6 Md€ entre 2008 et 2010 (-13,7 Md€ pour le régime général et -4,9 Md€ pour le FSV).

Cette très forte dégradation est due pour l'essentiel à l'impact de la récession sur les recettes de 2009, année marquée par une diminution sans précédent de la masse salariale (-1,3%). Les recettes ont retrouvé une évolution positive en 2010 ; leur croissance est toutefois restée en deçà de celle des dépenses, même si celle-ci s'est infléchie par rapport aux années précédentes.

Les quatre branches du régime général ont connu une forte dégradation de leur solde entre 2008 et 2010, mais celle-ci a été la plus marquée pour l'assurance maladie (plus de 7 Md€) et pour la branche retraite. En incluant le Fonds de solidarité vieillesse dont le solde s'est dégradé de près de 5 Md€ sur la période, le déficit de la branche vieillesse s'est accru de 8,2 Md€ en deux ans pour atteindre 13 Md€ en 2010.

...qui commence à diminuer en 2011 mais reste très élevé

En 2011, le déficit du régime général commencerait de se réduire grâce à l'apport de nouvelles recettes, à la reprise de la masse salariale et à une modération de la dépense.

Mais il resterait très élevé. Pour l'ensemble régime général – FSV, le déficit (-23,6 Md€) retrouverait simplement son niveau de 2009 et resterait plus de deux fois supérieur au palier de 9-10 Md€ de la période 2003-2008.

L'année 2011 est marquée par les effets des trois grands textes sociaux votés dans la seconde moitié de 2010 : la loi de réforme des retraites, la loi organique relative à la gestion de la dette sociale, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011. Sur le plan financier, les principales incidences de ces textes sur l'année 2011 sont l'apport de ressources nouvelles au régime général, au FSV et à la CADES (pour environ 8 Md€ au total), une inflexion du nombre de départs en retraite, et une reprise de dette d'un montant sans précédent (65,3 Md€) par la CADES.

Soldes par branche du régime général et du FSV

En milliards d'euros

	2007	2008	2009	2010	2011 (p)
Maladie	-4,6	-4,4	-10,6	-11,6	-10,3
Accidents du travail	-0,5	0,2	-0,7	-0,7	0,0
Retraite	-4,6	-5,6	-7,2	-8,9	-6,4
Famille	0,2	-0,3	-1,8	-2,7	-2,8
Total régime général	-9,5	-10,2	-20,3	-23,9	-19,5
FSV	0,2	0,8	-3,2	-4,1	-4,1
Vieillesse y compris FSV	-4,4	-4,8	-10,4	-13,0	-10,5
Régime général + FSV	-9,3	-9,4	-23,5	-28,0	-23,6

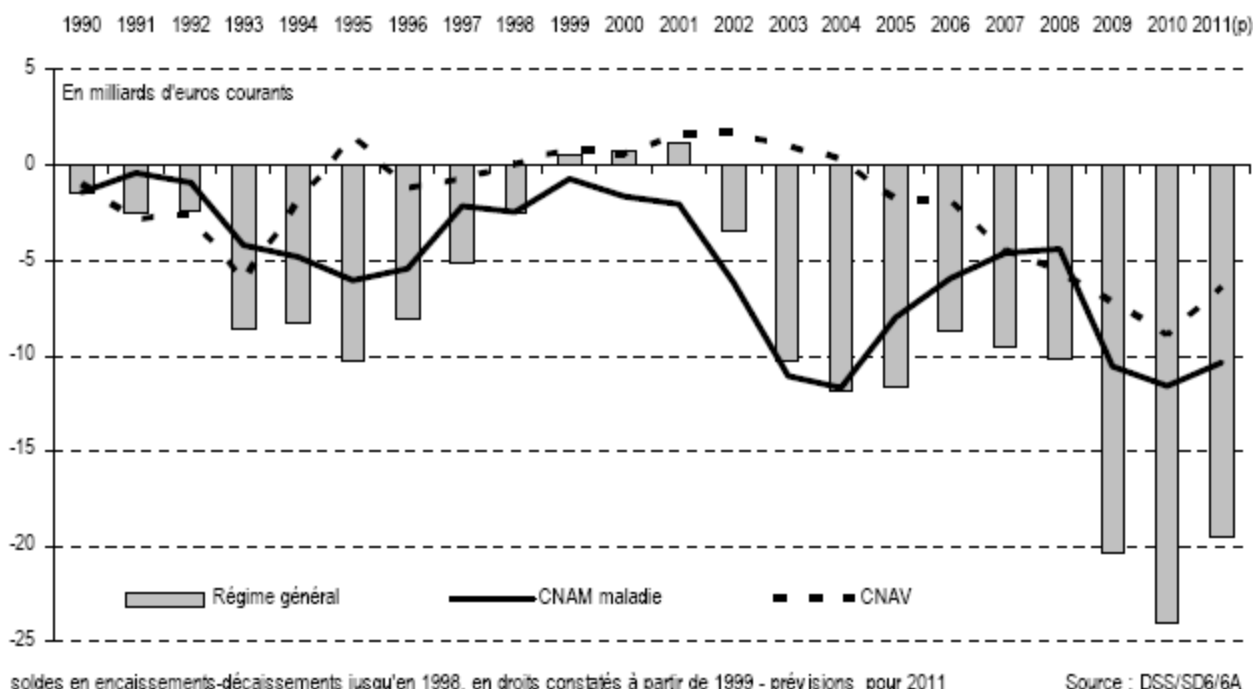
Sources : DSS/SD6/6A

Un découvert de trésorerie sans précédent fin 2010

Après la reprise de dette par la CADES réalisée fin 2008-début 2009 pour un montant de 27 Md€, aucune opération semblable n'est intervenue en 2010. Les déficits considérables du régime général et du FSV en 2009 et 2010 se sont donc traduits par un supplément de dette porté par l'ACOSS. A la fin de 2010, le solde de trésorerie de l'ACOSS a atteint -49,5 Md€, contre -24,1 Md€ un an plus tôt, soit une dégradation de 25,4 Md€. Pour faire face à ces besoins sans précédent, un schéma exceptionnel de financement a été mis en place comportant des emprunts auprès de la Caisse des dépôts, un recours fortement accru aux billets de trésorerie et le lancement d'un programme « d'euro commercial papers ».

En 2011, en application de la loi de financement, le transfert à la CADES des déficits 2009 et 2010 du régime général (hors branche AT-MP) et du Fonds de solidarité vieillesse, ainsi que des déficits prévisionnels 2011 des branches maladie et famille se traduit par des versements de la CADES à l'ACOSS étalés tout au long de l'année 2011 pour un montant total estimé à 65,3 Md€, dont 55 Md€ sont réalisés au 1er semestre. Ces transferts réduisent progressivement le découvert de trésorerie de l'ACOSS.

Soldes du régime général, de la CNAM maladie et de la CNAV



Les écarts aux prévisions associées à la loi de financement pour 2011

Le résultat 2010 du régime général (-23,9 Md€) est amélioré de 800 M€ par rapport à la prévision associée à la loi de financement pour 2011, qui s'élevait à -24,7 Md€. Cette prévision était elle-même dégradée de 1,6 Md€ par rapport à la CCSS de septembre 2010, notamment du fait de la diminution des droits tabac du panier compensant les allégements généraux décidée en loi de finances rectificative pour 2010.

Les écarts par rapport à la LFSS portent à la fois sur les charges et sur les produits. Les prestations versées ont été inférieures de 590 M€ aux prévisions, mais les transferts de compensation se sont au contraire révélés plus élevés de 310 M€. Les recettes sur revenus d'activité ont eu les rendements prévus, mais les recettes fiscales affectées à la CNAM et à la CNAV sont révisées à la hausse de 380 M€. En sens inverse, les transferts du FSV à la CNAV ont été inférieurs de 140 M€ à la prévision.

La révision à la baisse du déficit concerne principalement la branche maladie (510 M€), mais aussi les branches famille (240 M€) et retraite (150 M€).

Pour 2011, le déficit prévu en LFSS était de -20,9 Md€. La nouvelle prévision (-19,5 Md€) est améliorée de 1,4 Md€. L'écart découle en grande partie de la révision apportée au résultat de 2010 (effet de base). La révision de la masse salariale, de 0,3 point en 2011 contribue à l'amélioration du solde pour environ 500 M€. Les recettes fiscales, et principalement les taxes tabac sont substantiellement révisées à la hausse. L'amélioration du solde se concentre sur la CNAM (+ 1,1 Md€) et sur la CNAV (+ 0,5 Md€) alors que le solde de la CNAF est légèrement dégradé (- 0,1 Md€).

Les hypothèses économiques pour 2011

Les hypothèses qui servent de base aux prévisions présentées pour 2011 sont celles du programme de stabilité pour 2011-2014 présenté au Parlement en mai.

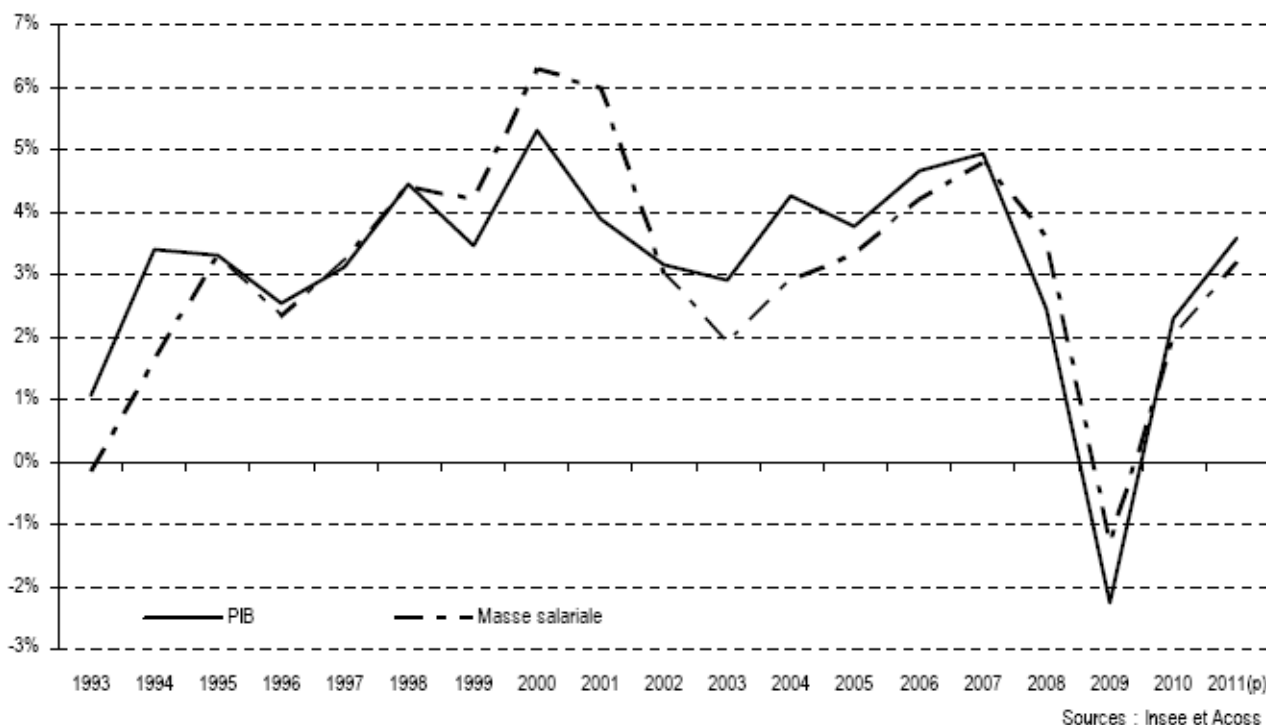
Après la forte récession de 2009 (une baisse du PIB de 2,7%), la reprise amorcée en 2010 (+ 1,5%) s'affermirait en 2011 avec une croissance de 2%.

La masse salariale du secteur privé en valeur, dont l'évolution est déterminante pour les recettes de la sécurité sociale, suit la reprise de l'activité avec un léger décalage. Sa progression, qui a été révisée à la hausse à plusieurs reprises, est estimée à 2% pour l'année 2010 et s'élèverait à 3,2% en 2011.

La hausse des prix (hors tabac) serait de 1,8% en moyenne annuelle en 2011 après 1,5% en 2010.

Les hypothèses de masse salariale et d'inflation sont révisées à la hausse par rapport à la loi de financement pour 2011 : respectivement de 2,9 à 3,2% et de 1,5 à 1,8%.

Taux de croissance annuel du PIB et de la masse salariale



En 2011 une forte progression des recettes et une évolution modérée des dépenses

Après le coup d'arrêt de 2009, les recettes du régime général ont connu une reprise modérée en 2010. Leur progression de 2,3%, légèrement supérieure à celle de la masse salariale (2%), s'explique par le dynamisme des impôts et taxes affectés et des transferts en provenance du FSV.

Sur l'ensemble des deux années 2009 et 2010, les recettes n'ont progressé que d'environ 2%. Même si, dans le même temps, la croissance des dépenses s'est infléchie, un écart d'évolution très important s'est creusé entre les unes et les autres, de l'ordre de 4,5 points sur les deux années (+ 6,5% environ pour les dépenses, + 2% pour les recettes), qui explique le creusement du déficit du régime général de près de 14 Md€ entre 2008 et 2010.

En 2011, les produits nets du régime général, bénéficiant de l'accélération de la masse salariale et de recettes supplémentaires substantielles progresseraient de 5,2%. La croissance de ses charges resterait voisine de 3,5% comme en 2009 et 2010.

Taux de variation des produits et charges nets du régime général*

	2008	2009	2010	2011 (p)
Produits	4,1%	-0,2%	2,3%	5,2%
Charges	4,2%	3,3%	3,3%	3,4%
Ecart	-0,1%	-3,5%	-1,0%	1,8%

Source : DSS/SD6/6A

* Calculés sur les montants de produits et de charges nets et sur un périmètre comparable à celui de 2010, c'est-à-dire hors AAH, API et ASI. Les taux de variation sont calculés sur les montants de produits et de charges nets et consolidés.

Des apports de recettes de plus de 5 Md€ pour le régime général en 2011

En 2011, les recettes du régime général bénéficient du renforcement de la croissance de la masse salariale (3,2% après 2% en 2010) et d'un important surcroît de recettes.

Le financement du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse fait par ailleurs l'objet d'une profonde réorganisation liée à l'apport de recettes nouvelles dans le cadre de la réforme des retraites, à l'affectation directe aux régimes des recettes composant le panier des allègements généraux et à des réaffectations de recettes entre les branches du régime général et le FSV.

Les augmentations de recettes liées à la réforme des retraites sont canalisées, directement ou indirectement vers le FSV. Elles portent à la fois sur des prélèvements sociaux (stocks options, retraites chapeau, prélèvement sur les revenus du capital) et sur des impôts d'Etat. Dans le second cas, les gains pour l'Etat sont rétrocédés à la sécurité sociale au moyen du transfert d'une partie de la TVA brute collectée sur les professionnels de santé. C'est la CNAM qui est affectataire de cette nouvelle recette, mais en contrepartie elle transfère au FSV des taxes affectées (C3S additionnelle, fraction du forfait social) pour un montant équivalent. Par ailleurs, l'annualisation du calcul des allègements de cotisations sur les bas salaires réduit le montant de ces exonérations d'environ 2 Md€ en année pleine et accroît d'autant les cotisations perçues par les régimes concernés. Le gain correspondant est transféré au FSV sous la forme d'une fraction de taxe sur les salaires (soustraite à l'ancien « panier » de recettes). Au total, 3,85 Md€ de recettes supplémentaires sont apportées au FSV dont il ne conserve qu'une petite partie puisqu'il prend en charge, à hauteur de 3,5 Md€, une part des dépenses engagées au titre du minimum contributif par la CNAV et les régimes alignés. Le FSV sert donc ici d'intermédiaire pour des recettes destinées pour l'essentiel au régime général.

Un autre élément contribuant à l'amélioration des recettes du régime général en 2011 est l'excédent des recettes fiscales de l'ex « panier » finançant les allègements généraux de cotisations sur les bas salaires, qui atteindrait 1,8 Md€ en 2011 après un déficit d'environ 80 M€ en 2010. En 2011, le « panier » n'existe plus en tant que tel, les recettes qui le composaient étant désormais déconnectées des allègements et affectées directement aux organismes concernés. Du point de vue du financement des différentes branches du régime général, cette réforme ne modifie pas sensiblement les montants reçus par chacune en 2011 (par rapport aux règles antérieures de répartition du panier), mais il pourrait en aller différemment à moyen terme compte tenu des dynamiques différentes des taxes affectées.

Enfin, des recettes supplémentaires sont également apportées au régime général par la hausse du taux de cotisation « accidents du travail » et par l'augmentation des droits tabac qui découle de la hausse des prix de la fin 2010.

Par type de prélèvement, les cotisations sociales connaîtraient en 2011 une forte progression (5%) liée à la réduction des exonérations (annualisation des allègements généraux) et au relèvement de la cotisation « accidents du travail ». La CSG affectée au régime général diminuerait (-2,4%) en raison du transfert de 0,28 point de cette contribution de la CNAF à la CADES. Les impôts et taxes affectés au régime ainsi que les transferts en provenance du FSV connaîtraient de fortes augmentations.

Les dépenses : une croissance plus modérée depuis 2009

L'augmentation des charges nettes du régime général, qui était de l'ordre de 4,5% par an sur la période 2004-2008, s'est infléchie autour de 3,5% depuis 2009.

La croissance des prestations du régime général serait plus élevée en 2011 qu'en 2010, d'environ un demi-point, en raison de revalorisations plus fortes dues au profil de la hausse des prix sur les dernières années. L'augmentation des prestations de retraite, bien que sensiblement ralentie par rapport aux années 2004-2008, resterait la plus forte.

Prestations de retraite : moins de départs mais une revalorisation assez forte en 2011

L'augmentation des prestations de retraite servies par la CNAV, qui s'était nettement infléchie en 2010 (4,2%), serait plus soutenue en 2011 (4,9%), tout en restant nettement inférieure à la tendance moyenne des années 2005-2008, voisine de 6% par an.

Le rebond de 2011 est dû à la revalorisation des pensions (2,1 en avril et 1,8% en moyenne annuelle 2011, contre 0,9% en 2010) qui est elle-même la conséquence de l'accélération de l'inflation. Hors revalorisation, la croissance des prestations de droits propres, estimée à 3,3% en 2011, tend à ralentir. Le nombre de départs en retraite au régime général, qui avoisinait ou dépassait 700 000 par an depuis 2007, diminuerait d'environ 10% en 2011 pour se situer autour de 642 000. L'entrée en vigueur de la réforme de 2010, qui se traduit par le relèvement de l'âge légal de la retraite de 4 mois pour les assurés nés après le 1^{er} juillet 1951, entraîne une réduction de 100 000 départs par rapport à une situation sans réforme. Par ailleurs, le nombre de départs anticipés pour carrière longue, qui a fortement diminué depuis 2009, se maintiendrait à un niveau bas (autour de 40 000).

En conséquence, le nombre de retraités du régime général (12,9 millions en 2010), dont l'évolution explique l'essentiel de la croissance des dépenses de prestations, augmenterait moins rapidement en 2011 que sur les trois années précédentes (3% contre 3,5% en moyenne sur la période 2008-2010). Ce ralentissement devrait se poursuivre jusqu'en 2018 avec la montée en charge de la réforme.

LES RESULTATS PAR BRANCHE ET LE FSV

L'amélioration du solde du régime général en 2011 porterait principalement sur la branche retraite (+ 2,5 Md€) qui bénéficie d'une forte augmentation de la prise en charge de ses prestations par le FSV en application de la réforme des retraites.

Variations en% des produits nets et charges nettes par branche

	CNAM-AM	CNAV	CNAF*
produits nets			
2010	2,4%	2,2%	0,1%
2011	3,9%	7,2%	4,2%
Charges nettes			
2010	3,0%	3,7%	1,7%
2011	2,8%	4,1%	4,2%

**Produits et charges de la CNAF corrigés des effets AAH et API, et des régularisations comptables positives en 2009*

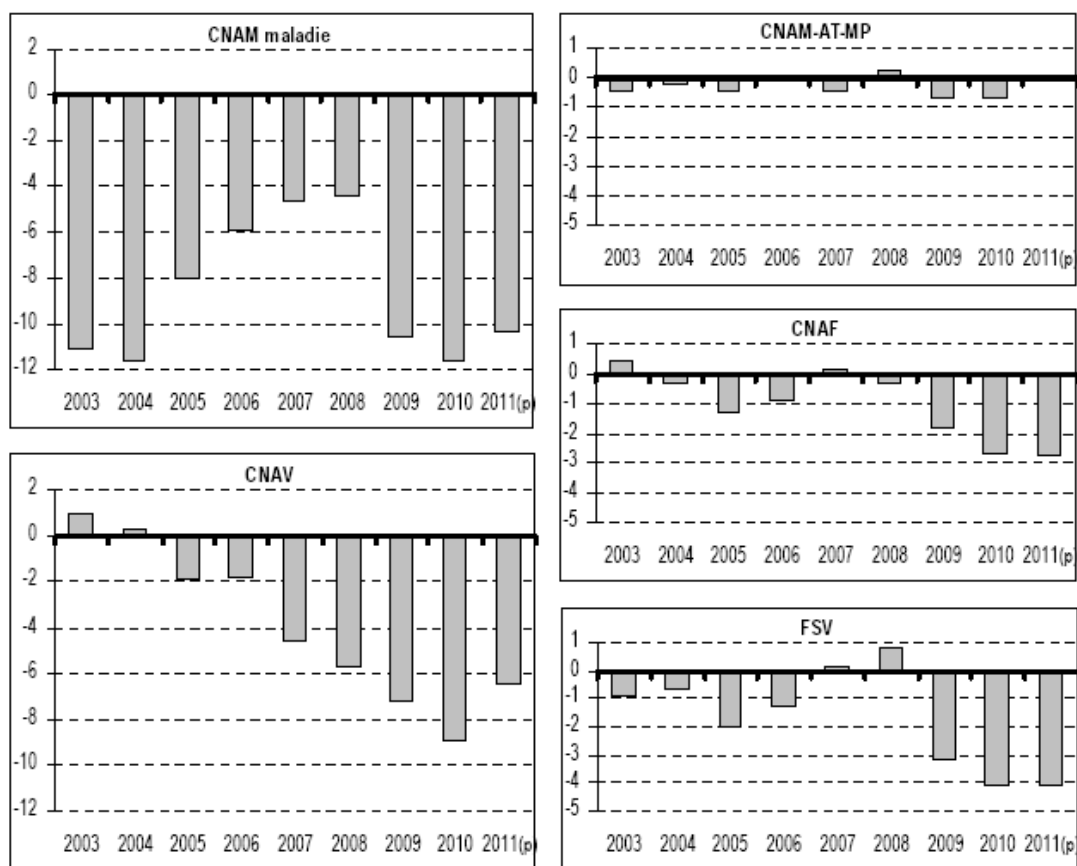
Le déficit de **la branche maladie** se réduirait de 1,3 Md€ en 2011. Ses produits progresseraient de 3,9%, soit environ un point de plus que ses charges, en raison de l'accélération des cotisations et d'une forte augmentation des recettes fiscales qui lui sont affectées. Les recettes de CSG, qui constituent le tiers des produits nets de la branche, resteraient en deçà (+ 2,7%) malgré une répartition de la CSG maladie plus favorable à la CNAM que les années précédentes.

Le solde de **la CNAF** ne connaîtrait pas d'amélioration, du fait de la progression parallèle, à un rythme soutenu (+ 4,2%), de ses produits et de ses charges. Celles-ci sont accrues par la dernière étape de prise en charge des majorations de pensions pour enfants (passage de 85 à 100%) qui représente pour la branche un supplément de dépense de 800 M€.

Le déficit de **la CNAV** est réduit de 2,5 Md€. L'augmentation de ses charges est modérée par la baisse des transferts de compensation. La forte progression de ses recettes serait due pour plus de la moitié à l'introduction des nouvelles prises en charge de prestations résultant de la réforme des retraites qui se traduirait par une augmentation de plus de 3 Md€ des transferts en provenance du FSV (8,9 Md€ en 2011 contre 5,6 Md€ en 2010).

Le déficit du **Fonds de solidarité vieillesse** s'est très fortement creusé en 2009-2010. En 2010, ce déficit (-4,1 Md€) représente 30% de ses recettes. En 2011, le fonds s'est vu affecter les recettes nouvelles décidées dans le cadre de la réforme des retraites mais ses transferts en faveur des régimes ont très fortement augmenté. Le déficit du fonds se stabiliserait en 2011 au niveau très élevé de - 4,1 Md€.

Evolution des soldes des branches (en milliards d'euros)



Régime général et FSV 2008-2011 – Charges et produits bruts

Régime général		En millions d'Euros						
		2 008	2 009	%	2 010	%	2 011	%
CNAM Maladie	Charges	166 124	175 118	5,4%	180 411	3,0%	185 305	2,7%
	Produits	161 676	164 547	1,8%	168 807	2,6%	174 963	3,6%
	Résultat net	-4 449	-10 571		-11 604		-10 342	
CNAM AT	Charges	11 068	11 722	5,9%	11 846	1,1%	12 154	2,6%
	Produits	11 309	11 009	-2,7%	11 119	1,0%	12 170	9,5%
	Résultat net	241	-713		-726		17	
CNAV	Charges	96 343	99 907	3,7%	103 491	3,6%	107 681	4,0%
	Produits	90 706	92 674	2,2%	94 559	2,0%	101 272	7,1%
	Résultat net	-5 636	-7 233		-8 932		-6 409	
CNAF	Charges	58 239	60 000	3,0%	54 101	-9,8%	55 887	3,3%
	Produits	57 896	58 170	0,5%	51 414	-11,6%	53 101	3,3%
	Résultat net	-342	-1 830		-2 687		-2 787	
Régime général consolidé								
	Charges	326 763	341 387	4,5%	344 655	1,0%	355 587	3,2%
	Produits	316 577	321 039	1,4%	320 705	-0,1%	336 066	4,8%
	Résultat net	-10 186	-20 348		-23 950		-19 521	
FSV								
	Charges	14 618	16 170	10,6%	17 550	8,5%	21 998	25,3%
	Produits	15 431	13 008	-15,7%	13 480	3,6%	17 931	33,0%
	Résultat net	812	-3 162		-4 070		-4 067	

Source : DSS/SD6/6A

Régime général et FSV 2008-2011 – Charges et produits nets

Régime général				En millions d'Euros			
	2 008	2 009	%	2 010	%	2 011	%
CNAM Maladie							
Charges	144 933	150 042	3,5%	154 715	3,1%	159 087	2,8%
Produits	140 484	139 471	-0,7%	143 111	2,6%	148 745	3,9%
Résultat net	-4 449	-10 571		-11 604		-10 342	
CNAM AT							
Charges	10 552	11 136	5,5%	11 243	1,0%	11 570	2,9%
Produits	10 793	10 422	-3,4%	10 516	0,9%	11 586	10,2%
Résultat net	241	-713		-726		17	
CNAV							
Charges	95 088	98 699	3,8%	102 385	3,7%	106 576	4,1%
Produits	89 452	91 466	2,3%	93 453	2,2%	100 167	7,2%
Résultat net	-5 636	-7 233		-8 932		-6 409	
CNAF							
Charges	50 712	51 408	1,4%	52 904	2,9%	55 114	4,2%
Produits	50 369	49 578	-1,6%	50 216	1,3%	52 327	4,2%
Résultat net	-342	-1 830		-2 687		-2 787	
Régime général consolidé							
Charges	296 275	305 925	3,3%	316 053	3,3%	326 906	3,4%
Produits	286 088	285 578	-0,2%	292 103	2,3%	307 385	5,2%
Résultat net	-10 187	-20 348		-23 950		-19 521	

Source : DSS/SD6/6A

Les charges nettes sont diminuées des reprises de provisions sur prestations, et n'intègrent pas les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants. Les produits nets ne prennent pas en compte les reprises de provisions sur prestations, et sont diminués des dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants. Les transferts entre la CNSA et les régimes maladie et AT-MP portant sur l'ONDAM médico-social sont également neutralisés ainsi que les écritures exceptionnelles liées à l'apurement de la dette de l'Etat intervenu en 2007.

Principales hypothèses macroéconomiques

	2009	2010	2011 (p)
Produit intérieur brut (PIB)			
PIB en volume	-2,7%	1,5%	2,0%
PIB en valeur	-2,3%	2,3%	3,5%
Masse salariale			
Secteur privé champ URSSAF			
dont <i>Emploi</i>	-1,3%	2,0%	3,2%
dont <i>Salaire moyen</i>	-2,3%	-0,2%	0,9%
dont <i>masse salariale plafonnée</i>	1,0%	2,2%	2,3%
	-0,25%	1,3%	3,1%
Plafond de la sécurité sociale			
Montant annuel en euros	34 308	34 620	35 352
Variation en %	3,1%	0,9%	2,1%
Hausse des prix et taux de revalorisation			
Prix hors tabac	0,1%	1,5%	1,8%
Revalorisation de la BMAF	3,0%	0,0%	1,5%
Revalorisation des pensions			
au 1er janvier			
au 1er avril	1,0%	0,9%	2,1%
au 1er septembre			
Effet en moyenne annuelle	1,29%	0,92%	1,80%

Source : INSEE / ACOSS / DSS

Sensibilité des résultats du régime général aux variations de ses principaux déterminants (masse salariale privée, dépenses d'assurance maladie, inflation)

<i>En millions d'euros</i>	CNAM maladie	CNAM AT-MP	CNAF	CNAV	Régime général
Masse salariale du secteur privé : impact d'une hausse de 1 % du taux de croissance	890	100	300	650	1 940
Dépenses maladie : impact d'une hausse de 1 % dans le champ de l'ONDAM	1 250	30			1 280
Inflation : impact d'une hausse de 1 % de la revalorisation des prestations retraite et famille			270	840	1 110

Source : DSS/SD6/6A