

N° 635

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 juillet 2017

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur la **situation des finances sociales,***

Par M. Jean-Marie VANLERENBERGHE,
Rapporteur général,
Sénateur

(1) *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 Émery-Dumas, Corinne Féret, MM. Michel Forissier, Jean-Marc Gabouty, Mmes Françoise Gatel, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, MM. Éric Jeansannetas, Georges Labazée, Jean-Baptiste Lemoyne, Mmes Hermeline Malherbe, Brigitte Micouleau, Patricia Morhet-Richaud, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Catherine Procaccia, Stéphanie Riocreux, M. Didier Robert, Mme Patricia Schillinger, MM. Michel Vergoz, Dominique Watrin, Mme Évelyne Yonnet.*

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR GÉNÉRAL	5
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. 2016, UNE HUITIÈME ANNÉE DE DÉFICIT POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE	9
A. UN RÉSULTAT DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE NÉGATIF DE 2,9 MILLIARDS D'EUROS	9
1. <i>Malgré un solde global qui s'améliore, les régimes d'assurance sociale présentent un besoin de financement de 15 milliards d'euros</i>	<i>9</i>
2. <i>Les recettes des ASSO représentent près de la moitié des recettes publiques</i>	<i>10</i>
a) <i>Une progression des recettes ralentie par le pacte de responsabilité</i>	<i>10</i>
b) <i>Un financement qui reste très largement assuré par des prélèvements sur le travail</i>	<i>12</i>
c) <i>Des prélèvements obligatoires de même niveau qu'avant le pacte de responsabilité</i>	<i>13</i>
3. <i>Une progression des dépenses contenue par les effets du pacte de responsabilité</i>	<i>14</i>
4. <i>Les régimes à gestion paritaire</i>	<i>15</i>
a) <i>Les régimes de retraites complémentaires : une amélioration exceptionnelle du solde et des réserves qui n'est pas reconductible</i>	<i>15</i>
b) <i>Le régime d'assurance-chômage : une amélioration du solde, une dette de 30 milliards d'euros</i>	<i>16</i>
5. <i>Le fonds de réserve des retraites</i>	<i>17</i>
6. <i>Une dette sociale qui continue à progresser en 2016</i>	<i>18</i>
B. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE	19
1. <i>La branche maladie, une faible amélioration du déficit en 2016 qui ne traduit pas d'évolution structurelle</i>	<i>21</i>
a) <i>Un solde à corriger d'éléments exceptionnels</i>	<i>21</i>
b) <i>L'Ondam 2016, une construction en trompe l'œil, une exécution divergente par rapport à l'objectif voté</i>	<i>23</i>
2. <i>La branche vieillesse et le fonds de solidarité vieillesse, un solde global qui reste déficitaire</i>	<i>25</i>
a) <i>La branche vieillesse</i>	<i>25</i>
b) <i>Le fonds de solidarité vieillesse</i>	<i>26</i>
3. <i>La branche famille</i>	<i>27</i>
4. <i>La branche AT-MP</i>	<i>28</i>
5. <i>Des déficits 2016 portés par l'Acoss en trésorerie</i>	<i>29</i>
6. <i>La Cades</i>	<i>29</i>

II. 2017, UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE PROGRAMMÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE MAIS ENCORE DIFFÉRÉ POUR LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE.....	31
A. LES ASSO À L'ÉQUILIBRE EN 2017	31
1. <i>Une nouvelle convention qui replace le régime d'assurance-chômage sur une trajectoire de redressement tout en laissant entière la question de la dette du régime</i>	32
a) <i>Couplée à d'autres mesures, la nouvelle convention devrait combler le déficit structurel du régime</i>	32
b) <i>Une dette de près de 40 milliards d'euros à l'horizon 2020</i>	35
2. <i>Les régimes de retraites complémentaires</i>	35
B. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE	35
1. <i>La branche maladie</i>	37
a) <i>Un déficit prévisionnel supérieur à 4 milliards d'euros</i>	37
b) <i>Ondam 2017 : une construction contestable, une exécution difficile</i>	39
2. <i>La branche vieillesse et le FSV</i>	40
a) <i>La branche vieillesse.....</i>	40
b) <i>Le FSV</i>	41
3. <i>La branche famille.....</i>	42
4. <i>La branche AT-MP</i>	44
5. <i>L'Acoss.....</i>	44
6. <i>La Cades</i>	45
III. 2018, UNE ÉTAPE DIFFICILE SUR UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE À CORRIGER.....	46
A. L'OBJECTIF D'UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN 2020	46
1. <i>Un risque en recettes</i>	47
a) <i>Une révision de l'hypothèse de masse salariale</i>	47
b) <i>La nécessité de trouver des substituts à des recettes exceptionnelles.....</i>	47
c) <i>L'effet de mesures négatives en recettes en 2018.....</i>	47
2. <i>Un risque en dépenses.....</i>	48
B. UNE DIFFICULTÉ STRUCTURELLE À MAÎTRISER LES DÉPENSES	48
1. <i>Les résultats mesurés du plan de 50 milliards d'euros d'économies</i>	48
2. <i>Les leviers identifiés par la Cour des comptes</i>	49
C. QUE FAIRE DE LA DETTE SOCIALE ?.....	51
EXAMEN EN COMMISSION.....	55

Les observations du rapporteur général

Hors Cades et Fonds de réserve des retraites, le besoin de financement des régimes d'assurance sociale était de 15 milliards d'euros à la fin de l'année 2016.

Le régime général de la sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse n'ont pas connu l'équilibre de leurs comptes depuis 2001.

Une part des dépenses sociales, qui sont des dépenses courantes, est donc financée, de façon récurrente, par le recours à l'endettement alors que le niveau des prélèvements obligatoires consacré à leur financement représente 24 % du PIB.

En 2016, comme en 2017, le constat est le même : les déficits se réduisent, mais moins que prévu, et selon un rythme insuffisant pour garantir un retour rapide à l'équilibre.

Le régime général de sécurité sociale, dont le retour à l'équilibre avait été annoncé pour 2017, devrait encore présenter un déficit de 5,5 milliards d'euros.

Les difficultés se concentrent sur la branche maladie de la sécurité sociale, sur l'assurance-chômage et sur les retraites.

Les déficits accumulés alimentent une dette sociale qui dépasse 10 % du PIB et devrait s'établir à 225 milliards d'euros à la fin de l'année 2017.

L'année 2018 s'annonce comme une étape difficile pour les comptes sociaux.

En recettes, par rapport à une prévision volontariste de masse salariale de 3,6 %, la révision à 2,9 %, opérée par le programme de stabilité, se traduit par une perte de recettes de 1,4 milliard d'euros. L'anticipation, en 2017, de recettes de taxe sur les véhicules de sociétés (150 millions d'euros) et de contribution sociale de solidarité sur les sociétés (0,4 milliard d'euros) ainsi que la mise en œuvre du crédit de taxe sur les salaires (0,6 milliard d'euros) pèseront pour plus d'un milliard d'euros sur les recettes 2018.

En dépenses, l'effet de la nouvelle convention médicale se fera sentir en année pleine pour un coût supplémentaire de 500 millions d'euros, la poursuite du protocole PPCR représente un coût cumulé de plus de 500 millions d'euros pour l'Ondam hospitalier tandis que la dynamique des dépenses d'assurance maladie ne semble pas devoir connaître d'inflexion.

Le retour à l'équilibre, plusieurs fois repoussé et prévu en 2019, pourrait, à défaut de mesures correctives, être une nouvelle fois reporté.

Alors que la situation de d'économie et de l'emploi semble donner des signes d'amélioration, il faut relever le défi de la soutenabilité financière des comptes sociaux et les replacer dans une trajectoire qui permette un retour à l'équilibre, au terme de deux décennies de déficits.

Mesdames, Messieurs,

Comme en 2015 et en 2016, la mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale a confié au rapporteur général de la commission des affaires sociales, 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 et de tracer les perspectives pour l'année en cours.

Pour les comptes sociaux, le Parlement n'examine 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 n'offrent qu'une présentation sommaire. 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.

Pour l'exercice 2017, le retour à l'équilibre de la sécurité sociale avait été annoncé avec toute l'emphase que méritait un tel événement.

À l'heure des bilans, le constat est sans grande surprise. Les objectifs de dépenses sont certes globalement tenus tandis que les recettes, évaluées selon des hypothèses de progression de la masse salariale qui tenaient du pari, ne sont pas au rendez-vous.

Les branches maladie et retraite+FSV présentent des difficultés structurelles qui ne se régleront pas par le seul retour de la croissance.

La maîtrise des finances sociales est au contraire une condition indispensable à l'accompagnement de la reprise et à la confiance des citoyens et des assurés dans la pérennité de notre système de protection sociale.

I. 2016, UNE HUITIÈME ANNÉE DE DÉFICIT POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

A. UN RÉSULTAT DES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE NÉGATIF DE 2,9 MILLIARDS D'EUROS

1. Malgré un solde global qui s'améliore, les régimes d'assurance sociale présentent un besoin de financement de 15 milliards d'euros

Le déficit des administrations de sécurité sociale s'améliore de 1,8 milliard d'euros pour s'établir à **2,9 milliards d'euros en 2016**, soit **- 0,1 % du PIB**, contre 4,7 milliards d'euros en 2015.

En 2016, le déficit public au sens de Maastricht s'établit à 75,9 milliards d'euros, soit 3,4 % du PIB contre 3,6 % en 2015. Les ASSO contribuent donc, en point de PIB, à la moitié de la réduction du déficit public.

Déficit des administrations publiques au sens de Maastricht

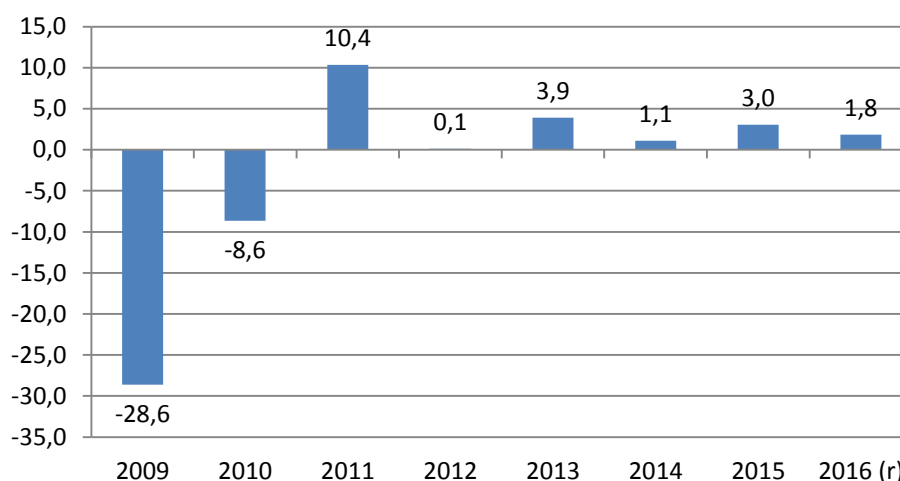
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (r)
<i>en milliards d'euros</i>									
APU	- 63,5	- 138,9	- 135,8	- 105,0	- 100,4	- 85,4	- 84,4	- 78,7	- 75,9
ASSO	14,0	- 14,6	- 23,2	- 12,9	- 12,7	- 8,8	- 7,8	- 4,7	- 2,9
<i>en % du PIB</i>									
APU	- 3,2	- 7,2	- 6,8	- 5,1	- 4,8	- 4,0	- 3,9	- 3,6	- 3,4
ASSO	0,7	- 0,8	- 1,2	- 0,6	- 0,6	- 0,4	- 0,4	- 0,2	- 0,1

Source : Insee, comptes nationaux

Cette diminution du déficit des ASSO est moindre qu'en 2015 alors que les pertes de recettes liées à la mise en œuvre du pacte de responsabilité ont été compensées à la sécurité sociale et supportées par l'État.

Évolution du solde des ASSO par rapport à l'année précédente

(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après Insee

L'amélioration du solde des ASSO est largement due à celle du régime général, mais elle est aussi imputable, pour plus d'un quart, à l'amélioration du résultat cumulé (0,5 milliards d'euros) de la Caisse d'amortissement de la dette sociale et du Fonds de réserve des retraites, qui s'inscrivent dans une temporalité différente des assurances sociales et des autres ASSO.

Le résultat de la Cades correspond à la différence entre ses recettes et ses frais financiers pour l'amortissement des déficits passés. Quant au fonds de réserve des retraites, son résultat est imputable au versement de 2,1 milliards d'euros qu'il effectue chaque année au profit de la Cades.

Solde des différentes administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

		2012	2013	2014	2015	2016	Écart 2015/2016
Assurances sociales	Régime général + FSV	- 16,1	- 14,0	- 11,4	- 11,1	- 8,3	2,8
	Retraites complémentaires	- 4,4	- 4,7	- 4,7	- 4,1	- 3,8	0,3
	Assurance chômage	- 2,7	- 3,6	- 3,9	- 4,0	- 4,5	- 0,5
Autres ASSO		0,5	2,9	1,5	3,0	1,8	- 1,2
Cades		11,6	12,0	12,3	13,0	13,6	0,6
FRR		- 1,6	- 1,4	- 1,6	- 1,5	- 1,6	- 0,1
Total		- 12,7	- 8,8	- 7,8	- 4,7	- 2,9	1,8
Total hors Cades et FRR		- 22,7	- 19,4	- 18,5	- 16,2	- 14,9	1,3

Source : Cour des comptes, d'après Insee

Le solde à prendre en considération pour apprécier la situation des ASSO est le solde hors Cades et FRR, lequel, bien qu'en amélioration, est **encore négatif de près de 15 milliards d'euros**.

2. Les recettes des ASSO représentent près de la moitié des recettes publiques

a) Une progression des recettes ralentie par le pacte de responsabilité

Les recettes des Asso s'établissent à 580,7 milliards d'euros en 2016, ce qui représente 49,2 % des recettes des administrations publiques.

La masse salariale du secteur privé, qui en est le principal déterminant, s'inscrit en nette progression, de 2,4 % contre 1,5 % l'année précédente.

Les prévisions d'évolution de la masse salariale ont été plusieurs fois révisées.

Les hypothèses macro-économiques associées à la loi de financement pour 2016

La prévision de croissance associée à la loi de financement pour 2016 était de 1,5 %, celle de l'inflation de 1 % et celle de l'évolution de la masse salariale du secteur privé de 2,8 %. À propos de cette dernière hypothèse, le Haut conseil des finances publiques avait considéré qu'elle « pourrait être moindre ».

Révisée à 2,3 % par le programme de stabilité pour 2016, l'hypothèse de progression de la masse salariale a été à nouveau portée à 2,8 % par le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour 2016, puis révisée à 2,6 % par le RESF pour 2017.

Le taux de croissance du PIB en euros constants s'est établi à 1,2 % en 2016, contre 1,1 % en 2015 et 0,9 % en 2014. L'inflation constatée est de 0,2 %. La progression de la masse salariale s'est établie à 2,4 % dont 1 % d'effet « emploi », ce qui est nouveau et 1,4 % d'effet « salaires ».

Les recettes des administrations de sécurité sociale progressent toutefois de façon moindre que la masse salariale, de 1,3 % en 2016 après 1,1 % en 2015, en raison de la poursuite du pacte de responsabilité, la baisse du taux de la cotisation famille pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic représentant près de 3 milliards d'euros. Les cotisations progressent cependant de 1,5 % en 2016 (contre 1 % en 2015), en raison du relèvement des taux de cotisations vieillesse.

Recettes des ASSO en 2016

(en milliards d'euros)

Recettes de production	20,0
Revenus de la propriété	4,1
Impôts et cotisations sociales	536,6
Impôts sur la production et les importations	57,1
Impôts courants sur le revenu et le patrimoine	115,3
Impôts en capital à recevoir	
Transferts de recettes fiscales	- 0,3
Cotisations sociales nettes	368,4
Impôts et cotisations dus non recouvrables nets	- 4,0
Autres transferts	20,0
Total des recettes	580,7

Source : Insee

Les recettes fiscales progressent de 1,3 % contre 1,5 % en 2015 avec l'augmentation de l'abattement sur la contribution sociale de solidarité des sociétés.

b) Un financement qui reste très largement assuré par des prélèvements sur le travail

Le financement des assurances sociales reste très largement assuré par des prélèvements sur le travail : les cotisations sociales représentent 63,4 % des recettes des ASSO en 2016.

Les cotisations patronales s'élèvent à 44,12 % et les cotisations salariales à 22,21 % sous plafond de la sécurité sociale.

**Cotisations et prélèvements sous plafond
des entreprises de plus de 20 salariés au 1^{er} janvier 2017 (en % du salaire brut)**

Famille	3,45%
Vieillesse	10,45%
Maladie	12,89%
AT-MP	2,32%
Fnal	0,50%
CSA	0,30%
Total éligible à allègements de cotisations	29,91%
Construction	0,45%
Formation	1,00%
Apprentissage	0,68%
Transport	2,00%
Agirc/ Arrco	4,65%
AGFF	1,20%
Chômage	4,00%
AGS	0,20%
Dialogue social	0,016%
Pénibilité	0,01%
Total hors allègements	14,21%
Total	44,12%

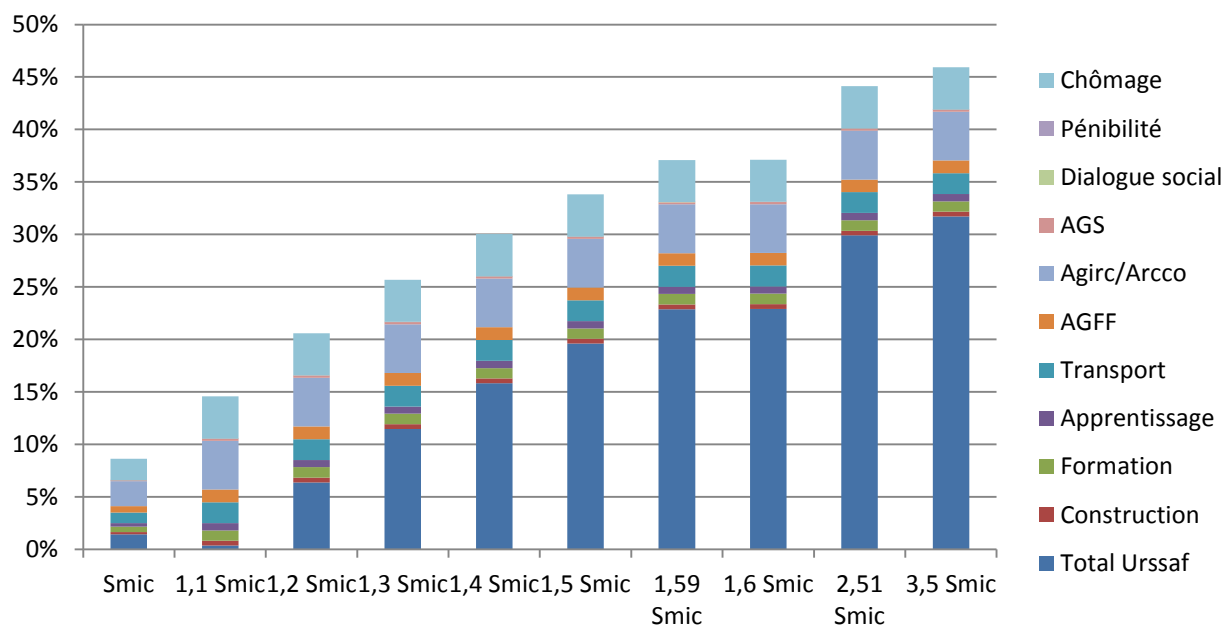
Source : Insee

Ces taux faciaux sont affectés par trois éléments :

- Les allègements généraux de cotisations pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic, dont le coefficient maximal est de 28,49 points ;
- La réduction de cotisation famille de 1,8 point (de 5,25 à 3,45 %) pour les salaires inférieurs à 3,5 Smic ;
- Le crédit d'impôt compétitivité emploi, équivalent à une réduction de cotisation même s'il prend la forme d'une réduction de l'impôt sur le revenu où sur les sociétés, dont le taux a été porté à 7 % pour 2017.

Ces différents éléments modifient profondément le profil des cotisations patronales en fonction du niveau des salaires, en accroissant, après le déplafonnement des cotisations, la progressivité des prélèvements.

Cotisations patronales en fonction du niveau des salaires, après allègements et réduction de cotisations et CICE



Source : Commission des affaires sociales, d'après Insee

Notre système de protection sociale, redistributif par les prestations, est aussi devenu plus redistributif via les cotisations : les prélèvements patronaux vont de 8,6 % au niveau du Smic à 45,5 % au-delà de 3,5 Smic, point de sortie de la réduction de cotisation famille.

c) Des prélèvements obligatoires de même niveau qu'avant le pacte de responsabilité

En 2016, le taux de prélèvements obligatoires des administrations publiques s'établit, comme en 2015, à 44,4 % du PIB.

Avec 535,6 milliards d'euros, les prélèvements obligatoires au profit des ASSO représentent **54 % des prélèvements obligatoires**.

Leur part dans le PIB baisse de 0,1 point pour s'établir à **24 % du PIB** soit le même niveau qu'en 2013 et près de 2 points de plus qu'en 2008. La part respective dans le PIB des impôts affectés aux ASSO (7,7 %) et des cotisations sociales (16,3 %) est identique à celle de 2013 et n'a donc pas été modifiée par les deux premières années d'application du pacte de responsabilité.

L'État transfère 50,3 milliards d'euros de recettes fiscales à la sécurité sociale auxquelles s'ajoutent 4,1 milliards d'euros de crédits budgétaires, en compensation d'exonérations de cotisations.

Prélèvements obligatoires des administrations publiques

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>En milliards d'euros</i>									
Ensemble des prélèvements obligatoires	836,5	795,8	825,1	876,7	914,7	946,8	958,9	975,0	990,7
Administrations de sécurité sociale	441,6	442,4	450,1	476,7	493,1	507,9	522,4	528,2	535,6
- Impôts (*)	137,3	135,8	137,2	151,0	158,4	162,6	167,5	170,0	172,2
- Cotisations sociales (**)	304,3	306,5	312,9	325,7	334,7	345,3	354,9	358,2	363,4
<i>En % du produit intérieur brut</i>									
Ensemble des prélèvements obligatoires	41,9	41,0	41,3	42,6	43,8	44,8	44,6	44,4	44,4
Administrations de sécurité sociale	22,1	22,8	22,5	23,2	23,6	24,0	24,3	24,1	24,0
- Impôts (*)	6,9	7,0	6,9	7,3	7,6	7,7	7,8	7,7	7,7
- Cotisations sociales (**)	15,2	15,8	15,7	15,8	16,0	16,3	16,5	16,3	16,3

Source : Insee, comptes nationaux

Comme pour l'ensemble des administrations publiques, les prélèvements obligatoires au profit des administrations de sécurité sociale ont été inférieurs aux prévisions. Les cotisations sociales ont été inférieures à la prévision de 1,2 milliard d'euros, les prélèvements sociaux sur les produits de placements, de 0,2 milliard d'euros et les droits sur les tabacs de 0,1 milliard d'euros. Les remises conventionnelles versées par l'administration pharmaceutique ont en revanche été supérieures aux prévisions, de 0,4 milliard d'euros.

3. Une progression des dépenses contenue par les effets du pacte de responsabilité

Les dépenses des administrations de sécurité sociale s'établissent à 583,6 milliards d'euros en 2016, soit 45,7 % des 1 257 milliards d'euros de dépenses publiques. Leur progression a été contenue à 0,9 % par rapport à 2015.

Cette évolution est principalement imputable au transfert à l'État de la prise en charge de l'allocation de logement familiale en compensation des pertes de recettes induites par le pacte de responsabilité, pour un montant de 3,4 milliards d'euros.

La faiblesse de l'inflation a par ailleurs limité la revalorisation des prestations. Les prestations familiales ont également été affectées à la baisse par la baisse de la natalité et la montée en charge de la modulation des allocations familiales.

L'objectif national de dépenses d'assurance maladie a été respecté.

La dynamique des prestations est en revanche soutenue par l'assurance-chômage en raison d'une augmentation du nombre des demandeurs d'emploi.

4. Les régimes à gestion paritaire

a) *Les régimes de retraites complémentaires : une amélioration exceptionnelle du solde et des réserves qui n'est pas reconductible*

À fin 2016, le déficit conjugué des régimes de retraite complémentaires s'est établi à 4,3 milliards d'euros, soit une amélioration de 700 millions d'euros par rapport à 2015.

Résultat des régimes Agirc et Arrco

(en millions d'euros)

	2015	2016	Évolution 2015/2016
Cotisations des entreprises	57 957	59 950	3,40 %
Cotisations des tiers (Unédic, État)	3 751	3 652	
Majorations de retard	54	76	
Total des ressources	61 762	63 678	3,10 %
Allocations	75 429	76 692	1,70 %
Allocations à la charge de l'AGFF	- 6 189	- 5 741	
Allocations à la charge du régime	69 240	70 951	2,50 %
Dotations à la gestion administrative et au fonds social	2 052	1 980	
Divers	158	487	
Total des charges	71 450	73 418	2,8 %
Solde technique avant solidarité	- 9 688	- 9 740	
Solidarité Agirc/Arrco	-	-	
Contribution d'équilibre de l'AGFF	4 633	5 445	17,50 %
Résultat technique après solidarité	- 5 055	- 4 295	
Résultat financier	2 064	2 059	
Résultat global de l'exercice	- 2 991	- 2 236	

Source : Agirc-Arrco

Après prise en compte de résultats financiers de 2 milliards d'euros, le solde des régimes était de - 2,2 milliards d'euros. Les régimes de retraite complémentaire ne pouvant avoir recours à l'endettement, ces déficits sont compensés par un prélèvement sur les réserves.

L'amélioration des résultats tient avant tout à un **dynamisme exceptionnel des recettes** (63,7 milliards d'euros), qui progressent de plus de 2 milliards d'euros et de 3,1 %, soit un rythme supérieur à celui de l'assiette, la masse salariale ayant progressé de 2,3 %. L'Agirc-Arrco indique que 1,4 point du taux de progression global des recettes est dû à des régularisations sur exercices antérieurs, qui ne seront donc pas reconductibles pour les exercices à venir.

La première mesure du dernier accord à produire ses effets est une mesure en recettes : l'élargissement de la cotisation AGFF en tranche C pour les cadres a représenté 100 millions d'euros de recettes supplémentaires.

Avec une augmentation de 2,8 %, les charges progressent moins vite que les ressources. Les allocations, 73,4 milliards d'euros, progressent de 1,7 %, sous l'effet, notamment, de la sous-indexation des pensions.

Les réserves des régimes représentent 64 milliards d'euros, soit 11 mois de prestations, contre 59 milliards d'euros à fin 2015. Ces réserves ont bénéficié de 5 milliards de recettes exceptionnelles liées au passage à la mensualisation qui a représenté un gain comptable de 9 milliards d'euros. Versant les pensions trimestriellement le premier jour du trimestre alors qu'ils ne percevaient les cotisations que le dernier jour du trimestre, les régimes étaient tenus de conserver un fonds de roulement substantiel qui a pu, avec le passage à la mensualisation, être intégré aux réserves.

Les enjeux majeurs restent la fusion des régimes, prévue pour janvier 2019 et dans la perspective de laquelle des sujets importants restent à négocier, comme les règles de réversion, les majorations pour enfants, le devenir de la garantie minimale de points (GMP), le sort de la cotisation AGFF, qui arrive à échéance le 31 décembre 2018 ainsi que le taux et l'assiette de la contribution exceptionnelle et temporaire (CET). Les conditions de la mise en place d'un pilotage stratégique des régimes, élément important de l'accord du 30 octobre 2015, restent également à négocier.

b) Le régime d'assurance-chômage : une amélioration du solde, une dette de 30 milliards d'euros

Le solde de l'assurance-chômage était de 4,3 milliards d'euros au 31 décembre 2016.

Par rapport à la prévision de février 2016, ce solde s'améliore comme prévu par rapport à 2015. Si les recettes ont été plus dynamiques que prévu (+ 1,8 % contre + 1,6 % attendu), les dépenses ont aussi progressé plus fortement (+ 2,2 % contre une prévision de + 1,4 %).

La dette du régime représente près de 30 milliards d'euros.

Situation financière de l'assurance-chômage au 21 décembre 2016

(estimation en millions d'euros)

Recettes	35 146
Dépenses	39 503
<i>Allocations brutes (ARE, AREF, ASP)</i>	32 775
<i>Aides (dont ARCE)</i>	726
<i>Cotisations retraites complémentaires</i>	3 434
<i>Prélèvement retraites complémentaires</i>	- 349
<i>Financement Pôle Emploi</i>	3 301
<i>Frais financiers</i>	403
Solde après éléments exceptionnels	- 4 255
Endettement net bancaire	- 29 985

Source : Unédic

La dette de l'Unédic est passée de 5 milliards d'euros en 2008 à près de 30 milliards d'euros à la fin de l'année 2016. Les charges financières de l'année 2016 s'élèvent à 324 millions d'euros. Entre 2013 et 2016, les charges financières nettes ont augmenté moins rapidement que le niveau global de la dette, traduisant les efforts du régime pour les maîtriser.

Le rapport sur les perspectives financières de l'assurance-chômage détaille les évolutions du solde structurel du régime depuis le début de la crise de 2008. Il rappelle que le solde structurel du régime était positif de 3 milliards d'euros en 2008 et qu'il s'est dégradé de 4,1 milliards d'euros entre 2008 et 2014. Sur la période, les principaux changements sont les dépenses supplémentaires pour le financement de l'opérateur du service public de l'emploi (+ 850 millions d'euros de dépenses annuelles) et les effets de la convention d'assurance-chômage de 2009 (+ 580 millions d'euros de dépenses en 2009, + 980 millions d'euros en 2010) qui a raccourci la durée d'affiliation nécessaire à l'ouverture du droit à l'assurance-chômage et mis en place la règle « 1 jour cotisé égale 1 jour travaillé ». S'y ajoute l'évolution de la prise en charge des transfrontaliers qui a représenté une charge supplémentaire de 50 millions d'euros chaque année. Les déterminants externes à l'Unédic qui résultent des effets des réformes des retraites ou du droit du travail expliquent un tiers de la dégradation du solde structurel.

Ces explications rétrospectives appellent à une certaine vigilance et à de solides évaluations préalables avant de faire peser de nouvelles charges sur le régime.

La nouvelle convention d'assurance-chômage, sur les dispositions de laquelle votre rapporteur général reviendra dans la suite de son propos, replace le régime dans une trajectoire plus soutenable. Elle n'apporte pas de réponse à moyen terme à la question de la dette du régime alors que l'élargissement du bénéfice de l'assurance-chômage est envisagé.

5. Le fonds de réserve des retraites

Depuis la réforme des retraites de 2010, le FRR ne perçoit plus de recettes et en application de la loi de financement pour 2011, il verse chaque année, jusqu'en 2024, 2,1 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette sociale.

En 2016, le produit net des placements du FRR, 1,759 milliard d'euros, ce qui représente une performance de 4,97 %, a en grande partie compensé le versement à la Cades.

Au 31 décembre 2016, l'actif net du fonds de réserve des retraites s'établissait à 36 milliards d'euros, soit 341 millions d'euros de moins qu'au 31 décembre 2015.

Au 1^{er} janvier 2011, l'actif net du FRR s'établissait à 37 milliards d'euros. Grâce aux produits financiers, le versement de 12,6 milliards d'euros cumulés à la Cades n'a donc entamé cet actif que d'un milliard d'euros.

Le FRR indique que son surplus après paiement du passif représente 14,27 milliards d'euros au 31 décembre 2016.

Le rôle du FRR évolue vers une mission de financement de l'économie française, avec une place dans l'architecture du système de retraite et plus largement, dans le système de protection sociale qui gagnerait à être clarifiée.

6. Une dette sociale qui continue à progresser en 2016

La dette publique brute, au sens de Maastricht, s'élève à 2 147,2 milliards d'euros fin 2016, soit 96,3 % du PIB, en augmentation de 0,7 point.

La contribution à la **dette publique des administrations de sécurité sociale** s'établit à **225 milliards d'euros**, soit 10,1 % du PIB, en augmentation de 0,1 point.

Dette des administrations publiques au sens de Maastricht

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 (r)
<i>en milliards d'euros</i>									
ASSO	120,5	151,6	175,2	204,7	211,0	211,7	216,7	220,4	225,0
APU	1 357,3	1 530,7	1 631,7	1 753,7	1 868,3	1 952,7	2 037,8	2 098,0	2 147,2
<i>en % du PIB</i>									
ASSO	6,0	7,8	8,8	9,9	10,1	10,0	10,1	10,0	10,1
APU	68,0	78,9	81,6	85,2	89,5	92,3	94,9	95,6	96,3

Source : Insee, comptes nationaux

A la différence de la dette de l'État, la dette sociale est composite. Sa ventilation n'étant pas publiée par l'Insee, votre rapporteur général ne peut qu'en proposer une répartition indicative à partir de sources différentes et qui ne tient pas compte des nécessaires retraitements qui permettraient leur agrégation.

Ces précautions énoncées, la dette sociale est composée de :

- la dette restant à amortir au sein de la Cades : 135,8 milliards d'euros ;
- la dette portée par l'Acoss estimée environ 18 milliards d'euros ;
- la dette hospitalière, d'environ 30 milliards d'euros ;
- la dette du régime d'assurance-chômage de 30 milliards d'euros ;
- la dette logée dans les autres régimes, d'environ 4 milliards d'euros.

Votre rapporteur général juge indispensable que le Parlement ne doive plus se contenter de ces approximations et que les documents annexés au PLFSS présentent une répartition à jour et détaillée des différentes composantes de la dette sociale.

B. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE

Le déficit du régime général et du FSV s'établit à **7,8 milliards d'euros en 2016**.

Il enregistre une amélioration de 3 milliards d'euros par rapport à 2015.

Solde du régime général et du FSV de 2011 à 2016

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Maladie	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8	- 4,8
AT-MP	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7	0,7	0,8
Vieillesse	- 6	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	0,9
Famille	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1
Régime général	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8	- 4,2
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	- 3,6
Régime général+ FSV	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8	- 7,8

Source : CCSS, juillet 2017

L'amélioration du solde en 2016 concerne l'ensemble des branches.

Évolution du solde du régime général et du FSV par rapport à 2015

(en milliards d'euros)

Maladie	1,0
AT-MP	0,1
Vieillesse	1,2
Famille	0,5
Régime général	2,6
FSV	0,3
Régime général+ FSV	3,0

Source : Commission des affaires sociales d'après CCSS, juillet 2017

Cette amélioration est cependant inférieure de 0,6 milliard d'euros à la prévision de la loi de financement pour 2017.

Comparaison des soldes 2016 du régime général du FSV par rapport aux prévisions pour 2016 des LFSS 2016 et 2017

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2016	Rectification PLFSS 2017	soldes 2016	Écart LFSS 2016	écart LFSS 2017
Maladie	- 6,2	- 4,0	- 4,8	1,4	- 0,8
AT-MP	0,5	0,7	0,8	0,3	0,1
Vieillesse	- 0,8	1,2	0,9	1,7	- 0,3
Famille	0,5	- 1,0	- 1	- 1,5	0,0
Régime général	- 6	- 3,1	- 4,1	1,8	- 1,1
FSV	- 3,7	- 3,8	- 3,6	0,1	0,2
Régime général + FSV	- 9,3	- 6,9	- 7,8	1,5	- 0,6

Source : Commission des affaires sociales, d'après LFSS et CCSS

L'écart à la prévision le plus important se concentre sur la branche maladie, alors que l'affectation à cette branche d'un produit de 700 millions d'euros est contestée par la Cour des comptes, et, dans une moindre mesure, sur la branche vieillesse.

Le déficit du FSV est meilleur que prévu mais reste à un niveau très élevé de - 3,6 milliards d'euros.

La progression des dépenses du régime général a été contenue à 1,6 % tandis que les recettes ont crû de plus de 2 %.

Les ressources affectées au régime général et au FSV s'élèvent à 365 milliards d'euros en 2016, en forte progression en raison de la mise en place de la protection universelle maladie qui a vu l'ensemble des recettes des régimes de base maladie retracées dans les comptes de la Cnam. En neutralisant les effets de la Puma, la progression des produits est limitée à 1 %.

Dépenses, recettes et solde du régime général en 2016

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS juin 2017	écart
Recettes	368,2	366,6	- 1,6
Dépenses	371,6	370,7	- 0,9
Solde du régime général	- 3,4	- 4,1	- 0,7
Solde ensemble RG+FSV	- 7,2	- 7,8	- 0,6

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

Par rapport à la prévision révisée par le projet de loi de financement pour 2017, de moindres dépenses n'ont pas permis de compenser de moindres recettes.

L'écart net à la prévision en recettes de la LFSS pour 2017 s'élève à 1,05 milliard d'euros. Les recettes assises sur les revenus d'activité ont inférieures à la prévision de 1,3 milliard d'euros et n'ont été que partiellement compensées par les recettes assises sur les revenus du capital (+ 0,1 milliard d'euros) et des produits financiers en hausse (+ 0,16 milliard d'euros).

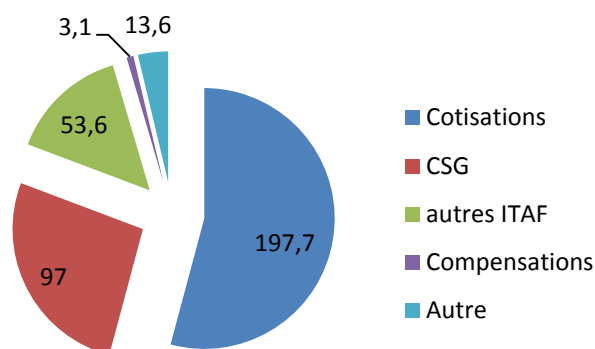
Les charges du régime général ont été modifiées en 2016 par le transfert à l'État des dépenses d'aide au logement ainsi que des frais de tutelle des majeurs. Elles s'élèvent à 340,1 milliards d'euros, en progression de 0,4 %, contre 1,8 % à périmètre constant.

Les dépenses de prestations ont été inférieures à la prévision de 0,4 milliard d'euros et les dépenses de gestion administrative de 0,15 milliard d'euros.

L'écart de solde 2016 par rapport à la prévision révisée par la LFSS pour 2017 crée un effet de base négatif de 0,7 milliard d'euros sur le solde 2017.

Malgré la mise en œuvre du pacte de responsabilité, la structure des recettes reste relativement stable, avec 56 % de cotisations, 24 % de CSG et 17 % d'autres impôts, contributions et taxes affectées.

Répartition des recettes du régime général et du FSV
(en milliards d'euros)



Source : Commission des affaires sociales, d'après CCSS juillet 2017

Les autres régimes de base apportent une contribution globalement positive de 0,7 milliard d'euros au solde des régimes obligatoires de base qui s'établit à - 3,4 milliards d'euros en 2016.

Ces régimes sont à l'équilibre, à l'exception du régime exploitants agricoles de la MSA, déficitaire de 0,2 milliard d'euros, tandis que la CNAVPL, la CNBF et la CNRACL enregistrent des excédents respectifs de 0,6 milliard d'euros, 0,1 milliard d'euros et 0,3 milliard d'euros. Le solde des régimes spéciaux n'était pas connu à la date de la réunion de la commission des comptes.

1. La branche maladie, une faible amélioration du déficit en 2016 qui ne traduit pas d'évolution structurelle

a) Un solde à corriger d'éléments exceptionnels

La branche maladie présente un déficit de 4,782 milliards d'euros en 2016, en réduction de 973 millions d'euros par rapport à 2015.

Dépenses, recettes et solde de la branche maladie en 2016

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS	écart
Recettes	195,8	194,6	- 1,2
Dépenses	199,8	199,4	- 0,4
Solde	- 4,1	- 4,8	- 0,7

Source : CCSS juillet 2017

Cette réduction du déficit est inférieure de 700 millions d'euros à celle prévue par la LFSS 2017.

Ce nouveau solde doit être de surcroît être corrigé.

À la suite d'un changement de norme comptable, un produit de CSG des régimes spéciaux sur les revenus d'activité de décembre 2015 a été comptabilisé en 2016, portant à treize le nombre de mois de CSG perçus à ce titre au cours de l'année. À la suite de la mise en place de la Protection universelle maladie, qui prévoit que les charges et produits de 10 autres régimes sont retracés dans les comptes de la Cnam, cette opération améliore de 740 millions d'euros le solde déficitaire de la Cnam en 2016.

Dans son rapport sur la certification des comptes du régime général de sécurité sociale pour 2016, la Cour des comptes a formulé une réserve à ce sujet : « les soldes des branches maladie des régimes intégrés dans les comptes de la Cnamts et de la branche maladie du régime général comprennent un produit de CSG sur les revenus d'activité (0,74 milliard d'euros) qui leur a été attribué sans base juridique et contrevient aux normes et principes comptables, ce qui constitue un désaccord sur les comptes de la Cnamts et de la branche maladie ».

La Cour indique que ce produit exceptionnel n'a pas été pris en compte en comptabilité nationale dans le compte des ASSO. Il ne fait donc qu'améliorer optiquement le solde de la branche maladie, sans effet sur le périmètre maastrichtien.

Corrigé de ce produit exceptionnel, le solde de l'assurance maladie en 2016 présente un besoin de financement de 5,522 milliards d'euros, soit une réduction de 233 millions d'euros par rapport à 2015.

Charges et produits de la branche maladie du régime général

(en millions d'euros)

	2016
Prestations sociales	186 989
<i>Ondam</i>	175 017
<i>hors Ondam</i>	11 972
Transferts	5 583
<i>Transferts vers les régimes de base</i>	1 141
<i>Autres transferts</i>	4 442
Charges de gestion courante	6 703
Autres charges nettes	91
Charges nettes	199 367
Cotisations, impôts et taxes nets	187 890
<i>Cotisations sociales brutes</i>	87 273
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	1 577
<i>CSG brute</i>	70 229
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales brutes</i>	29 635
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 823
Transferts nets	2 835
<i>Transferts des régimes de base</i>	1 231
<i>Autres transferts</i>	1 604
Autres produits nets	3 860
Produits nets	194 585
Résultat net	- 4 782

Source : CCSS juillet 2017

b) L'Ondam 2016, une construction en trompe l'œil, une exécution divergente par rapport à l'objectif voté

D'après l'avis du comité d'alerte diffusé le 31 mai 2017, confirmé par la commission des comptes de la sécurité sociale, les dépenses entrant dans le champ de l'Ondam s'élèveraient à **185,2 milliards d'euros** en 2016, soit 19 millions de moins que l'objectif fixé par la LFSS 2016 qui n'avait pas été rectifié par la LFSS pour 2017. Pour la sixième année consécutive, l'Ondam serait donc respecté en 2016.

Comme l'indique le comité d'alerte, « *ce respect global cache néanmoins des situations contrastées selon les différents sous-objectifs* ».

Exécution de l'Ondam par rapport aux prévisions

(en milliards d'euros)

	Objectif LFSS 2016	Objectif rectifié LFSS 2017	Dépenses constatées	Écart	Évolution en %
Soins de ville	84,3	84,6	85,1	0,5	2,4
Établissements de santé	77,9	77,9	77,6	- 0,4	1,6
Médico-social	18,2	18	17,9	- 0,1	1
Fonds d'intervention régional	3,1	3	3	0	- 1
Autres prises en charge	1,7	1,6	1,6	0	1,6
Total	185,2	185,2	185,2	0	1,8

Source : Avis du comité d'alerte n°2017-2

Les dépenses de **soins de ville** sont en effet supérieures de 780 millions d'euros au sous-objectif fixé par la LFSS pour 2016 et de 500 millions d'euros par rapport à l'objectif rectifié par la LFSS pour 2017, ce qui représente, comme en 2015, **un taux de progression de 2,4 %**.

Les versements de l'assurance maladie aux établissements de santé sont inférieurs à la prévision de 370 millions d'euros, malgré un dépassement de 150 millions d'euros pour les établissements de santé publics financés à l'activité.

Les dépassements ont été compensés par l'annulation de crédits mis en réserve (250 millions d'euros), de crédits non-délégués (157 millions d'euros) et une contribution du fonds pour l'emploi hospitalier (60 millions d'euros) au fonds pour la modernisation des établissements de santé publics et privés (FMESPP).

La contribution de l'Ondam aux établissements sociaux et médico-sociaux est inférieure de 100 millions d'euros à l'objectif.

À périmètre comparable, le taux de progression de l'Ondam serait de 1,8 %, soit le taux de progression le plus faible depuis la création de cet indicateur.

Ainsi que votre rapporteur général l'avait indiqué lors de l'examen de la LFSS pour 2016, ce taux de progression s'explique en grande partie par un biais de construction de l'Ondam qui consiste à la fois à faire supporter par d'autres acteurs des dépenses relevant de l'assurance maladie comme c'est le cas de la contribution du FEH et de l'ANFH au FMESPP ou de la mobilisation des réserves de la CNSA et à comptabiliser en économies sur l'Ondam des dépenses qui sont supportées par l'assurance maladie mais n'entrent pas dans le champ de l'Ondam comme c'est le cas de la réduction de la cotisation des personnels médicaux exerçant en ville, pour 270 millions d'euros, qui n'a pas d'effet sur le solde de la Cnam.

Le taux de progression réel des dépenses d'assurance maladie entrant dans le champ de l'Ondam est de 2,1 % en 2016, soit un taux d'évolution modéré mais pas aussi draconien qu'affiché et même moins rigoureux qu'en 2015 où il s'établissait à 2 %.

En construction de l'Ondam, le respect des différents sous-objectifs supposait des économies de 2,3 milliards d'euros pour les soins de ville, de 990 millions d'euros pour les établissements de santé et de 160 millions d'euros pour les établissements médicaux sociaux, soit plus de 3,4 milliards d'euros.

Pour le sous-objectif soins de ville, plusieurs postes enregistrent un taux de croissance supérieur à 3 % :

- les honoraires médicaux et dentaires ont augmenté de 3,3 % et représentant plus de la moitié du dépassement des dépenses de soins de ville ;

- les honoraires paramédicaux progressent de 4,4 % ;

- les transports de malades progressent de 4,5 % ;

- les dispositifs médicaux restent un poste de dépenses très dynamique, en progression de 5,6 % ;

- les indemnités journalières enregistrent une progression de 4,1 %, avec un « rendement » des mesures de maîtrise médicalisée très inférieur à celui attendu (24 millions d'euros contre 100 millions d'euros attendus).

Sur le médicament, gisement d'économies habituel, les dépenses remboursées ont progressé de 0,6 % après une baisse de 0,6 % en 2015, en raison d'une dynamique plus forte des ventes de médicaments en officine, partiellement compensée par un ralentissement des ventes de médicaments en rétrocession. Le rendement des remises pharmaceutiques est inférieur de 110 millions d'euros à la prévision.

Les dépenses des laboratoires d'analyses connaissent une croissance faible : 0,5 % alors qu'elles enregistraient un recul en 2015 de - 0,3 %.

Les versements de l'assurance maladie aux établissements de santé progressent de 1,6 % et s'exécutent avec 370 millions d'euros de moins par rapport au sous-objectif défini en loi de financement.

Ce résultat a été atteint par un transfert d'une partie de la charge de financement du FMESPP sur le FEH et l'ANFH pour un montant total de 300 millions d'euros (40 millions depuis le FEH en LFSS 2016, porté à 150 millions d'euros et complété par un versement de 150 millions d'euros depuis l'ANFH en LFSS 2017).

Les mesures de régulation ont également contribué au respect du sous-objectif hospitalier avec l'annulation de 251 millions d'euros sur les crédits mis en réserve.

157 millions d'euros de crédits non-délégués au titre de la DAF et des Migac ont également été annulés.

L'exécution de l'objectif global de dépenses s'est élevée à 19,3 milliards d'euros, dont 17,9 milliards d'euros de contribution de l'assurance maladie. Le secteur médico-social a participé à hauteur de 283 millions d'euros à la couverture globale de l'Ondam, soit 112 millions d'euros de plus que prévu par la LFSS 2017.

Le sous-objectif FIR a contribué pour 90 millions d'euros à la couverture de l'Ondam global.

Les autres prises en charge ont enregistré une sous-exécution de 10 millions d'euros par rapport à l'objectif.

Si le montant de l'Ondam est globalement respecté, sa structure diffère très sensiblement de celle votée par le Parlement.

2. La branche vieillesse et le fonds de solidarité vieillesse, un solde global qui reste déficitaire

La branche vieillesse + FSV enregistre l'amélioration la plus nette, avec un déficit de 2,8 milliards d'euros.

a) La branche vieillesse

Après 12 années déficitaires, la branche vieillesse est redevenue excédentaire en 2016, de 919 millions d'euros, contre une prévision de 1,1 milliard d'euros en PLFSS pour 2017.

Dépenses, recettes et solde de la branche vieillesse en 2016

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS	écart
Recettes	124	123,7	- 0,3
Dépenses	122,9	122,8	- 0,1
Solde	1,1	0,9	- 0,2

Source : CCSS juillet 2017

La progression des prestations de retraite est contenue à 2,2 %, en raison de la faiblesse de l'inflation qui se traduit par des revalorisations limitées et des effets cumulés du relèvement progressif de l'âge légal de départ en retraite de 60 à 62 ans et de l'âge d'annulation de la décote de 65 à 67 ans.

Les produits bénéficient du relèvement des taux de cotisations.

Charges et produits de la branche vieillesse du régime général

(en millions d'euros)

	2016
Prestations sociales nettes	113 382
<i>Droits propres</i>	102 190
<i>Droits dérivés</i>	10 738
<i>Autres prestations nettes</i>	454
Transferts nets	8 050
<i>Compensation démographique</i>	4 733
<i>Autres transferts (dont transferts d'équilibrages)</i>	3 316
Charges de gestion courante	1 329
Autres charges nettes	47
Charges nettes	122 808
Cotisations, impôts et taxes nets	93 343
<i>Cotisations sociales brutes</i>	78 635
<i>Contributions, impôts et taxes</i>	15 166
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 459
Transferts nets	30 071
<i>Transferts avec régimes de base et complémentaires</i>	11 791
<i>Transferts des régimes de base avec les fonds</i>	18 280
Autres produits nets	276
Produits nets	123 691
Résultat net	883

Source : CCSS juillet 2017

b) Le fonds de solidarité vieillesse

Le déficit du FSV s'est élevé à 3,64 milliards d'euros en 2016, une amélioration de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2015 et de 0,1 milliard d'euros par rapport à la prévision du PLFSS pour 2017.

Dépenses, recettes et solde du FSV en 2016

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS	écart
Recettes	16,5	16,7	0,2
Dépenses	20,3	20,3	0,0
Solde	- 3,8	- 3,6	0,2

Source : CCSS juillet 2017

Cet écart à la prévision est imputable à une meilleure tenue des recettes tandis que les écarts en dépenses se compensent.

Charges et produits du FSV

(en millions d'euros)

	2016
Transferts nets	20 185
<i>Transfert des régimes de base avec les fonds</i>	19 832
<i>Prises en charge de cotisations</i>	13 173
<i>Prise en charge de prestations</i>	6 659
<i>Transfert avec les régimes complémentaires</i>	353
Autres charges nettes	132
Charges nettes	20 317
Contributions, impôts et taxes nets	16 675
<i>CSG brute</i>	9 489
<i>Contributions sociales diverses</i>	6 965
<i>Impôts et taxes</i>	357
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 135
Autres produits nets	1
Produits nets	16 676
Résultat net	- 3 641

Source : CCSS juillet 2017

3. La branche famille

Avec un déficit de 1 milliard d'euros, conforme à la prévision du PLFSS pour 2017, la branche famille poursuit une trajectoire d'amélioration de son solde, de 0,5 milliard d'euros, en 2016.

Dépenses, recettes et solde de la branche famille en 2016

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS	écart
Recettes	48,7	48,6	- 0,1
Dépenses	49,7	49,6	- 0,1
Solde	- 1	1,0	0,0

Source : CCSS juillet 2017

Les charges et les produits de la branche portent la marque du pacte de responsabilité, qui s'est traduit par une baisse du taux des cotisations pour les salaires inférieurs à 1,6 Smic en 2015 et à 3,5 Smic en 2016, soit 90 % des salaires. Les cotisations sont ainsi passées de 35,363 milliards d'euros en 2014 à 32,834 milliards en 2015 et à 30,176 milliards en 2016. Elles représentent 62 % des produits de la branche. La compensation s'étant opérée par un transfert de charges vers l'État, les charges et les produits ont baissé dans des proportions comparables en 2015 et en 2016.

Charges et produits de la branche famille

(en millions d'euros)

	2016
Prestations sociales nettes	36 463
<i>Prestations légales nettes</i>	31 354
<i>Prestations extralégales nettes</i>	5 109
Transferts versés nets	10 197
Charges de gestion courante	2 900
Autres charges nettes	29
Charges nettes	49 588
Cotisations, impôts et taxes nets	47 476
<i>Cotisations sociales brutes</i>	30 176
<i>Cotisations prises en charge par l'Etat</i>	498
<i>CSG brute</i>	9 908
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales bruts</i>	6 890
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	3
Transferts nets	357
Autres produits nets	758
Produits nets	48 591
Résultat net	- 997

Source : CCSS juillet 2017

4. La branche AT-MP

La branche AT-MP maintient son excédent en 2016, à 762 millions d'euros après 750 millions d'euros en 2015 malgré le transfert de cotisations (0,06 point) au profit de l'assurance-maladie.

Dépenses, recettes et solde de la branche AT-MP en 2016

(en millions d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS	écart
Recettes	12,7	12,6	- 0,1
Dépenses	12,0	11,8	- 0,2
Solde	0,7	0,8	0,1

Source : CCSS juillet 2017

La branche enregistre un recul à la fois de ses charges (- 0,5 %) et de ses produits (- 0,4 %).

Charges et produits de la branche AT-MP du régime général

(en millions d'euros)

	2016
Prestations sociales nettes	8 759
<i>Prestations légales</i>	8 180
<i>Autres prestations</i>	580
Transferts	2 165
Charges de gestion courante	869
Autres charges nettes	7
Charges nettes	11 800
Cotisations, impôts et taxes nets	12 157
<i>Cotisations sociales brutes</i>	12 424
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales bruts</i>	35
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 302
Autres produits nets	405
Produits nets	12 562
Résultat net	762

Source : CCSS juillet 2017

5. Des déficits 2016 portés par l'Acosse en trésorerie

À la suite de la saturation du plafond de transfert fixé par la LFSS pour 2011 pour les années 2011 à 2018, aucun nouveau transfert à la Cades ne peut intervenir sans affectation de recettes nouvelles.

A fin 2016, l'Acosse portait donc en trésorerie la totalité des déficits de l'année 2016, soit 7,8 milliards d'euros dont 4,8 milliards pour la branche maladie, 1 milliard pour la branche famille et 3,6 milliards d'euros pour le FSV. S'y ajoutent les déficits 2015 de la Cnam (- 4,6 milliards d'euros) et de la Cnaf (- 1,5 milliards d'euros) qui n'ont pu être repris ainsi que les dettes des branches vieillesse des régimes des exploitants agricoles et des mines, pour un montant de 3,7 milliards d'euros, soit un montant total d'environ 18 milliards d'euros.

Conformément à sa mission de trésorerie pour le compte des différentes branches, l'Acosse se finance impérativement par produits infra annuels. La situation particulière de taux d'intérêts très bas lui a permis de se financer à taux négatif sur l'ensemble de l'année 2016. Comme en 2015, son résultat financier est positif et s'établit à 91,7 millions d'euros, avec un taux moyen de financement de - 0,458 % en 2016. Sans surprise, le principal bénéficiaire de ces taux d'intérêts négatifs est la Cnamts, avec près de 69 millions d'euros.

6. La Cades

Le montant des dettes reprises par la Cades à la fin de l'année 2016 s'élevait à 260,5 milliards d'euros.

Grâce à des ressources (16,8 milliards d'euros) plus élevées que prévu par la loi de financement pour 2016, l'amortissement de la Cades a été supérieur à l'objectif de 14,2 milliards d'euros et s'est établi à 14,4 milliards d'euros.

À la fin de l'année 2016, la dette amortie par la Cades s'élevait à 124,7 milliards d'euros ; compte-tenu de la reprise de dette intervenue en 2016, ce montant est inférieur à la dette restant à amortir, de 135,8 milliards d'euros.

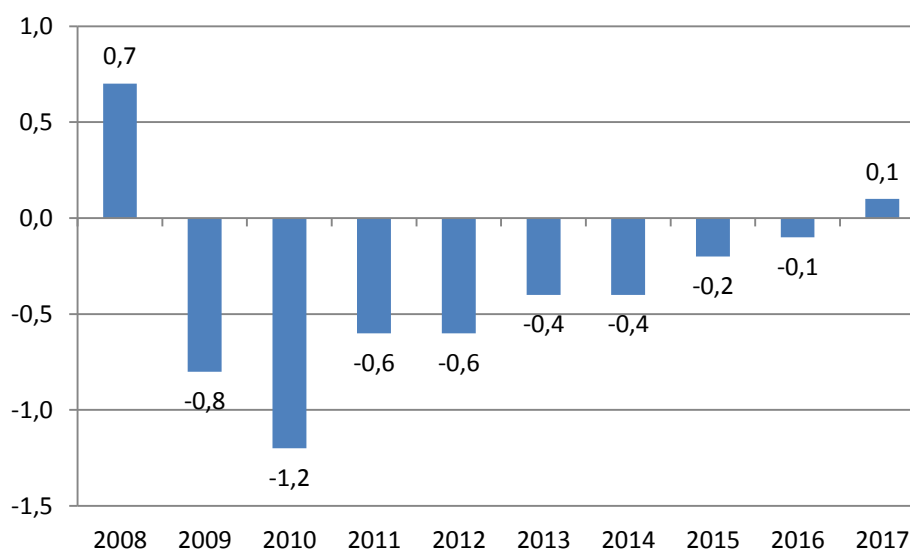
II. 2017, UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE PROGRAMMÉ POUR LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE MAIS ENCORE DIFFÉRÉ POUR LES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

A. LES ASSO À L'ÉQUILIBRE EN 2017

En 2017, les administrations de sécurité sociale présenteraient un excédent de 0,1 point de PIB.

Ce solde est le meilleur depuis la crise de 2008 mais le sous-secteur ne retrouve pas le niveau de son solde d'avant-crise.

Solde des administrations de sécurité sociale depuis 2008
(en points de PIB)



Source : Insee

Pour 2017, les prévisions associées au projet de loi de finances et au projet de loi de financement de la sécurité sociale étaient de 1,5 % de croissance du PIB, de 2,7 % de progression de la masse salariale du secteur privé et de 0,8 % d'inflation.

Le programme de stabilité a maintenu l'hypothèse de croissance et porté à 1,2 % l'hypothèse d'inflation et à 2,8 % l'hypothèse de progression de la masse salariale du secteur privé, laquelle est corroborée par les données publiées par l'Acoss pour le premier trimestre de l'année 2017.

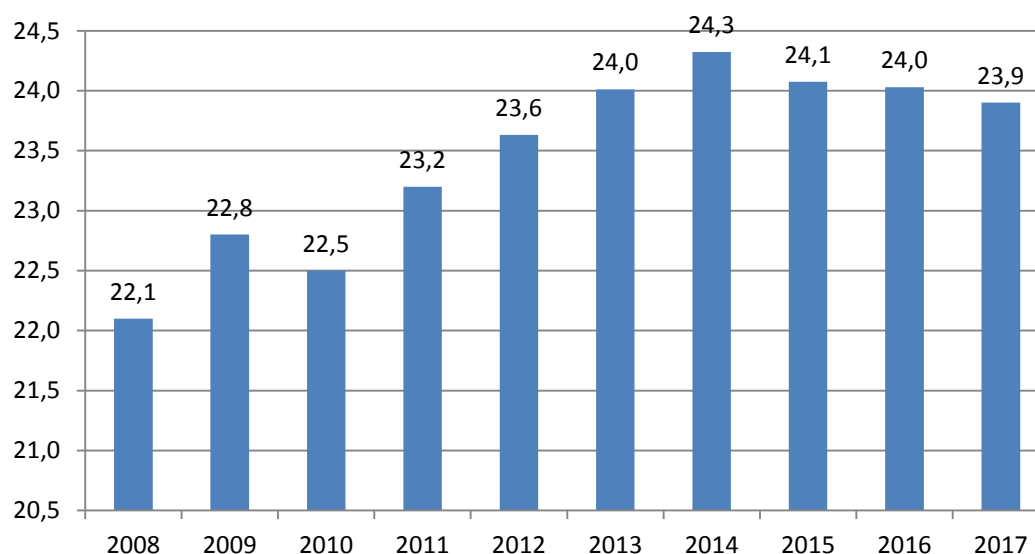
En 2017, les dépenses de prestations sociales connaîtraient une évolution de 1,7 %, largement imputable au ralentissement des dépenses de vieillesse.

Les recettes progresseraient de 2,7 %, en ligne avec l'évolution de la masse salariale.

L'évolution des prélèvements obligatoires affectés aux ASSO serait de 2,4 %, la croissance des cotisations sociales serait de 2,8 % tandis que les prélèvements sociaux progresseraient de 1,7 %.

Les prélèvements obligatoires s'établiraient à 23,9 % du PIB, soit une diminution de 0,1 point.

Prélèvements obligatoires au profit des Asso
(en % du PIB)



Source : Insee

Les prélèvements obligatoires au profit des ASSO retrouveraient ainsi un niveau inférieur à celui de 2013.

1. Une nouvelle convention qui remplace le régime d'assurance-chômage sur une trajectoire de redressement tout en laissant entière la question de la dette du régime

a) Couplée à d'autres mesures, la nouvelle convention devrait combler le déficit structurel du régime

Le régime d'assurance-chômage est déficitaire pour la sixième année consécutive en 2016.

Le rapport sur les perspectives financières de l'assurance-chômage estime la part structurelle du déficit à 1,5 milliard d'euros sur la période 2010-2016.

Signée le 14 avril 2017, la nouvelle convention d'assurance-chômage, dont l'entrée en vigueur interviendra progressivement à partir du 1^{er} octobre 2017, se donne pour objectif d'assurer la pérennité financière du régime. Une fois la montée en charge des différentes mesures achevées, la réduction du déficit imputable aux mesures de la convention est évaluée à 930 millions d'euros.

Les principales mesures de la nouvelle convention d'assurance-chômage

Détermination du droit : en introduisant la notion de jours travaillés, la nouvelle convention neutralise les effets de la durée des contrats sur le calcul du salaire journalier de référence et par conséquent sur l'indemnisation alors qu'un salarié ayant cumulé plusieurs contrats de cinq jours pouvait être indemnisé, sous l'empire de la convention précédente, plus favorablement qu'un salarié ayant travaillé le même nombre de jours dans le cadre d'un seul contrat.

Indemnisation des séniors : constatant que c'est désormais au-delà de 50 ans qu'un changement important est observé en termes de taux d'emploi, de consommation du droit à l'assurance-chômage et d'accès à la formation, la nouvelle convention décale de 50 à 53 ans l'âge à partir duquel la durée d'indemnisation est allongée et porte à 55 ans l'âge auquel la durée d'indemnisation est portée à 36 mois tout en encourageant la formation des demandeurs d'emploi de 50 à 54 ans. L'Unédic note que cette mesure devrait avoir pour effet d'augmenter les dépenses d'allocation de solidarité spécifique de 80 à 100 millions d'euros par an à partir de 2022.

Augmentation des contributions : la nouvelle convention prévoit une contribution exceptionnelle de 0,05 point sur 3 ans, d'octobre 2017 à septembre 2020, et le maintien des surcotisations sur les CDD d'usage pour une durée de 18 mois.

Les différentes mesures produisent leurs effets selon une montée en charge progressive.

Effets des mesures de la nouvelle convention d'assurance-chômage sur la réduction du déficit

(en millions d'euros)

Mesures		2017	2018	2019	2020	2021	Régime de croisière
En dépenses	Détermination du droit	- 20	- 260	- 400	- 450	- 540	- 550
	Séniors	0	0	- 5	- 130	- 310	- 430
	Différé spécifique	0	41	68	66	52	53
	Départs volontaires	1	16	40	40	40	40
	Créateurs d'entreprise	0	- 34	- 34	- 34	- 34	- 34
En recettes	Augmentation des contributions	79	307	291	198	- 23	6
Effet financier global		- 93	- 550	- 620	- 710	- 770	- 930

Source : Unédic

La Commission européenne a par ailleurs présenté, en décembre 2016, un projet de modification des règles d'indemnisation des travailleurs transfrontaliers qui se traduisent actuellement par un déficit important pour l'assurance-chômage française, en particulier avec la Suisse, liée en la matière par les règles européennes. Selon ce projet, l'État membre ayant perçu les cotisations doit assurer l'indemnisation du chômage des salariés ayant travaillé au moins un an sur son territoire.

L'Unédic estime à 480 millions d'euros annuels l'économie qui résulterait pour la France du projet présenté par la Commission. Conjugué aux effets de la nouvelle convention d'assurance-chômage, ce projet permettrait de réduire le déficit du régime d'assurance-chômage de 1,4 milliard d'euros, un montant proche du niveau estimé de son déficit structurel.

Les partenaires sociaux souhaitent également ouvrir des discussions avec l'État sur la prise en charge de certaines dépenses, comme le niveau de la contribution de l'Unédic au budget de fonctionnement de Pôle Emploi fixé à 10 % des contributions perçues au cours de l'année N-2 et pour lequel un financement à parts égales avec l'État représenterait une moindre dépense de 920 millions d'euros. Le financement de l'indemnisation du chômage des intermittents du spectacle est un autre sujet de discussions avec l'État : il a fait l'objet d'un accord négocié par les organisations du secteur qui couvre en partie l'objectif de réduction des dépenses de 185 millions d'euros fixé par le document de cadrage.

A l'horizon 2020, le déficit serait fortement réduit et s'établirait à - 0,8 milliard d'euros.

La baisse de la prévision de population active par l'Insee se traduit également par une baisse des prévisions de chômage. Le rapport de l'Unédic souligne que par rapport aux perspectives financières de 2016, la nouvelle prévision anticipe une « économie » de 3,1 milliards d'euros sur la dette à fin 2019 dont 40 % sont imputables à la nouvelle convention. Le reste de l'écart s'explique par l'amélioration de la conjoncture (30 %), la révision de la population active (25 %) et des éléments exceptionnels (5 %).

Perspectives financières de l'assurance-chômage

(en millions d'euros)

	2017	2018	2019	2020
Recettes	35 935	37 044	37 909	38 845
Dépenses	39 581	39 996	39 782	39 607
Elements exceptionnels	70	53	45	-
Solde financier	- 3 576	- 2 899	- 1 829	- 761
Dette	- 33 561	- 36 460	- 38 289	- 39 050

Source : Unédic

À moyen terme, le régime d'assurance-chômage s'inscrit dans une trajectoire de redressement de ses comptes qui laisse néanmoins entière la question de sa dette.

À court terme, il est à noter que l'amélioration du solde procède très largement d'une augmentation des recettes du régime et d'une amélioration de la conjoncture.

b) Une dette de près de 40 milliards d'euros à l'horizon 2020

La dette serait stabilisée à un niveau élevé à l'horizon 2020, à 39,1 milliards d'euros soit 100 % des recettes annuelles.

L'Unédic projette des charges financières nettes qui pourraient atteindre 523 millions d'euros selon les hypothèses de taux les plus défavorables.

Avant d'envisager d'affecter à ce régime de nouvelles recettes, en compensation de dépenses nouvelles et de financer par l'impôt un régime d'assurance contributif, votre rapporteur général affirme sa préférence pour un financement par l'impôt et par le budget de l'État, de l'opérateur du service public de l'emploi. Ce transfert de charge lui paraît mieux à même de préserver tout à la fois le caractère assurantiel du régime d'assurance-chômage et la lisibilité des flux de financement de la protection sociale.

2. Les régimes de retraites complémentaires

L'Agirc-Arrco révisé ses prévisions d'exécution au mois de septembre.

Pour 2017, les résultats prévisionnels arrêtés en septembre 2016 prévoient des produits, AGFF compris, de 76 milliards d'euros et des allocations de 80,8 milliards d'euros, soit un déficit prévisionnel d'environ **4,8 milliards d'euros**, conforme à la trajectoire prévue par l'accord national interprofessionnel du 30 octobre 2015.

B. LES RÉGIMES OBLIGATOIRES DE BASE

En 2017, le déficit du régime général et du FSV serait de 5,5 milliards d'euros.

L'amélioration du solde serait de 2,2 milliards d'euros, inférieure à celle constatée entre 2015 et 2016 de 3 milliards d'euros.

Solde du régime général et du FSV de 2011 à 2017

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Maladie	- 8,6	- 5,9	- 6,8	- 6,5	- 5,8	- 4,8	- 4,1
AT-MP	- 0,2	- 0,2	0,6	0,7	0,7	0,8	0,9
Vieillesse	- 6	- 4,8	- 3,1	- 1,2	- 0,3	0,9	1,1
Famille	- 2,6	- 2,5	- 3,2	- 2,7	- 1,5	- 1	0,5
Régime général	- 17,4	- 13,3	- 12,5	- 9,7	- 6,8	- 4,2	- 1,6
FSV	- 3,4	- 4,1	- 2,9	- 3,5	- 3,9	- 3,6	- 4
Régime général+ FSV	- 20,9	- 17,5	- 15,4	- 13,2	- 10,8	- 7,8	- 5,5

L'amélioration du solde en 2017 concernerait l'ensemble des branches mais le solde du FSV enregistrerait une nouvelle dégradation, de 0,4 milliard d'euros.

Évolution du solde du régime général et du FSV en 2017 par rapport à 2016

(en milliards d'euros)

Maladie	0,7
AT-MP	0,2
Vieillesse	0,2
Famille	1,5
Régime général	2,6
FSV	- 0,4
Régime général+ FSV	2,2

Source : CCSS juillet 2017

Cette amélioration est cependant inférieure de 1,3 milliard d'euros à la prévision de la loi de financement pour 2017.

Comparaison entre les soldes prévus par la LFSS et la CCSS

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	Rectification CCSS	écart
Maladie	- 2,6	- 4,1	- 1,5
AT-MP	0,7	0,9	0,2
Vieillesse	1,6	1,1	- 0,5
Famille	0	0,5	0,5
Régime général	- 0,4	- 1,6	- 1,2
FSV	- 3,8	- 4	- 0,2
Régime général+ FSV	- 4,1	- 5,5	- 1,3

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

L'écart à la prévision le plus important se concentre sur la branche maladie, alors que, comme en 2016, l'affectation à cette branche d'une recette exceptionnelle de 876 millions d'euros contribue fortement mais de façon non-pérenne à l'amélioration de son solde. Cette affectation explique, à elle seule, l'amélioration du solde de l'assurance maladie qui se creuserait, à défaut, de 200 millions d'euros. **Cette recette exceptionnelle neutralisée, le régime général et le FSV présenteraient un besoin de financement de 6,4 milliards d'euros en 2017, soit une amélioration limitée à 1,4 milliard d'euros.**

Malgré l'amélioration constatée pour la branche vieillesse, l'ensemble vieillesse + FSV, avec un déficit prévisionnel de 2,9 milliards d'euros, ne s'améliore pas en 2017.

Votre rapporteur général rappelle que le régime général était annoncé à l'équilibre en 2017, le déficit prévisionnel de 0,4 milliard d'euros étant considéré comme l'épaisseur du trait. Le trait s'est épaissi pour atteindre 1,6 milliard d'euros de déficit, alors que **le régime général de la sécurité sociale n'a pas renoué avec l'équilibre depuis 2001.**

Cet écart résulte de plusieurs facteurs :

- l'exécution 2016 crée un effet base négatif de 700 millions d'euros qui se reporte sur le solde 2017 ;

- les recettes seraient inférieures de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale : tant les recettes assises sur les revenus d'activité (- 1,4 milliards d'euros) que les recettes fiscales (- 0,2 milliards d'euros) et les recettes sur les revenus du capital sont inférieures aux montants prévus ;

- les dépenses de prestations légèrement inférieures à la prévision et les produits financiers plus élevés n'apportent qu'une compensation limitée.

Par rapport à la prévision de la LFSS 2017, la réalisation tient à des recettes moins élevées.

Écarts à la prévision pour les recettes, dépenses et solde du RG et du FSV

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	15,7	15,6	- 0,1
Dépenses	19,6	19,6	0,0
Solde	- 3,8	- 4,0	- 0,2
Solde RG+FSV	- 4,2	- 5,5	- 1,3

Source : PLFSS et CCSS juillet 2017

1. La branche maladie

a) Un déficit prévisionnel supérieur à 4 milliards d'euros

En 2017, le déficit de la branche maladie devrait atteindre **4,1 milliards d'euros**, soit le solde initialement prévu pour 2016 par la LFSS pour 2017. Le solde initialement prévu pour 2017, qui supposait une correction de 5,7 milliards d'euros par rapport au tendancier, était de - 2,6 milliards d'euros.

Charges et produits de la branche maladie en 2017

(en millions d'euros)

	2017
Prestations sociales	192 930
<i>Ondam</i>	180 670
<i>hors Ondam</i>	12 260
Transferts	5 946
<i>Transferts vers les régimes de base</i>	1 133
<i>Autres transferts</i>	4 813
Charges de gestion courante	6 674
Autres charges nettes	82
Charges nettes	205 633
Cotisations, impôts et taxes nets	195 078
<i>Cotisations sociales brutes</i>	90 043
<i>Cotisations prises en charge par l'Etat</i>	2 794
<i>CSG brute</i>	70 623
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales brutes</i>	32 487
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 869
Transferts nets	2 922
<i>Transferts des régimes de base</i>	1 229
<i>Autres produits nets</i>	1 694
Autres produits nets	3 541
Produits nets	201 542
Résultat net	- 4 091

Source : CCSS juillet 2017

Le déficit ne se réduirait que de 0,7 milliard d'euros par rapport à 2016, contre une réduction initialement prévue de 1,4 milliard d'euros.

Ecart à la prévision pour la branche maladie en 2017

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	203,2	201,5	- 1,7
Dépenses	205,9	205,6	- 0,3
Solde	- 2,6	- 4,1	- 1,5

Source : LFSS et CCSS juillet 2017

Ainsi que le reconnaît le rapport de la commission des comptes de la sécurité sociale, « cette réduction est largement artificielle car elle est due au produit exceptionnel de 0,9 milliard d'euros dont a bénéficié la Cnam au titre de l'affectation des recettes mises en réserve jusqu'alors dans la section III du FSV¹ ». Lors de l'examen du PLFSS pour 2017, votre commission s'était opposée à cette ponction sur le FSV, déjà lourdement déficitaire, au profit de la branche maladie, afin de financer, hors Ondam, une part des dépenses de médicaments.

Ce produit exceptionnel neutralisé, le déficit de la branche s'élèverait à 5 milliards d'euros, plus important qu'en 2016.

¹ Un arrêté du 27 avril 2017 pris en application de l'article 34 du PLFSS pour 2017 transfère les réserves de l'ex-section III du FSV à la branche maladie pour un montant de 874 672 260,18 euros.

Ce dérapage est d'autant plus regrettable que ce produit exceptionnel était accompagné de toute une série d'autres mesures ayant pour objectif d'améliorer le solde de l'assurance maladie.

La branche a bénéficié de **mesures nouvelles en recettes**, dont une augmentation du taux des cotisations patronales.

Elle est bénéficiaire net, en 2017, des mesures de transferts entre branches.

Votre commission s'était également élevée contre le phénomène qu'elle avait qualifié de « désondamisation » consistant à comptabiliser des charges pour l'assurance maladie comme économies dans le champ de l'Ondam ou encore à faire financer par d'autres entités que l'assurance maladie des dépenses relevant de l'Ondam. Ces mesures expliquent qu'en dépit du respect de l'Ondam, on puisse observer des dépenses d'assurance maladie qui progressent de 3,1 % en 2017.

b) Ondam 2017 : une construction contestable, une exécution difficile

L'Ondam a été fixé à 190,7 millions d'euros par la LFSS pour 2017, en progression de 2,1 % par rapport à 2016.

Cette progression devait notamment tenir compte de l'impact significatif de deux événements : pour les soins de ville, la signature d'une convention médicale qui prévoit la revalorisation du tarif de la consultation (400 millions d'euros) et, pour les établissements de santé, l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (380 millions d'euros), conjugué au protocole professionnels, carrières et rémunérations PPCR (351 millions d'euros).

Pour 2017, d'après l'avis du comité d'alerte, le dépassement des dépenses de soins de ville en 2016 crée un effet de base défavorable de 400 millions d'euros.

Sur un montant d'économies à réaliser de 3,33 milliards d'euros (une fois neutralisés les 230 millions d'euros de contribution de la CNSA, 220 millions d'euros du fonds de financement pour l'innovation thérapeutique et 270 millions d'euros de réduction des cotisations des professionnels de santé), le comité d'alerte a constaté un aléa de l'ordre de 350 millions d'euros sur le programme de maîtrise médicalisée et sur le rendement de certaines mesures d'économies sur les produits de santé.

Il a également noté que « *le rythme des dépenses des quatre premiers mois de l'année en date de remboursements et des deux premiers mois de l'année en date de soins marque un ralentissement sensible par rapport aux observations comparables de l'année 2016* », notamment pour ce qui concerne les dépenses d'honoraires médicaux et dentaires. En revanche, certains postes restent dynamiques : comme les auxiliaires médicaux, les dispositifs médicaux, les indemnités journalières et les transports sanitaires.

Le comité d'alerte considère le niveau élevé des mises en réserve pour l'exercice 2017, 602 millions d'euros, devrait suffire à garantir le respect de l'Ondam « *sous réserve que l'inflexion du rythme de dépenses constatée en début d'année se confirme dans les prochains mois* ».

Les mesures de régulation devraient donc, une fois encore, être fortement mobilisées pour le respect de l'Ondam.

Mesures de régulation en 2017

(en millions d'euros)

Autres prises en charge	10
Médico-social	145
FIR	35
FMESPP	16
DAF et Migac	96
Coefficient prudentiel (0,7%)	300
Total	602

Source : Avis du comité d'alerte

Le programme de stabilité pour 2017 précise que le niveau des crédits gelés a été supérieur au minimum de 0,3 % de l'Ondam fixé par la LPFP. Le coefficient prudentiel appliqué sur les tarifs des prestations hospitalières tarifées à l'activité a été relevé à 0,7 %.

2. La branche vieillesse et le FSV

a) La branche vieillesse

Ainsi que le souligne le rapport de la Cour des comptes, la prévision de solde de l'assurance vieillesse intégrait, pour un montant de 750 millions d'euros, l'impact de la réforme du cumul emploi-retraite issue de la loi sur les retraites de janvier 2014 alors que cet impact n'a pas été sensible en 2016. Pour ce motif, la Cour estime à 0,5 milliard d'euros, soit 0,03 point de PIB, le risque pesant sur le solde de l'assurance vieillesse.

La branche vieillesse, qui n'avait pas été à l'équilibre depuis 2004, est redevenue excédentaire en 2016, avec un solde de 0,9 milliard d'euros. En 2017, la branche améliore son excédent de 200 millions d'euros. L'excédent est néanmoins plus faible qu'anticipé par la LFSS pour 2017 qui prévoyait 1,6 milliard d'euros.

Écart à la prévision pour la branche vieillesse

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Ecart
Recettes	126,5	126,1	- 0,4
Dépenses	125	125,0	0,0
Solde	1,6	1,1	- 0,5

Source : LFSS et CCSS

Les prestations enregistreraient une moindre progression en 2017 (+ 1,9 %), en raison de l'effet particulièrement fort des mesures de reports d'âge.

Les produits enregistreraient la même progression de 1,9 %. Les cotisations et les prises en charge progressent de 4,6 % en raison notamment de l'augmentation des taux de cotisations dé plafonnées. Les transferts baissent en revanche de 2,4 % en raison de la moindre contribution du FSV au financement du minimum contributif.

Charges et produits de la branche vieillesse

(en millions d'euros)

	2017
Prestations sociales nettes	115 555
<i>Droits propres</i>	104 206
<i>Droits dérivés</i>	10 946
<i>Autres prestations nettes</i>	403
Transferts nets	8 059
<i>Compensation démographique</i>	4 656
<i>Autres transferts (dont transferts d'équilibrages)</i>	3 403
Charges de gestion courante	1 311
Autres charges nettes	30
Charges nettes	124 955
Cotisations, impôts et taxes nets	96 449
<i>Cotisations sociales brutes</i>	82 265
<i>Contributions, impôts et taxes</i>	14 727
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 542
Transferts nets	29 343
<i>Transferts avec régimes de base et complémentaires</i>	11 595
<i>Transferts des régimes de base avec les fonds</i>	17 747
Autres produits nets	277
Produits nets	126 069
Résultat net	1 114

Source : CCSS juillet 2017

b) Le FSV

Le déficit prévisionnel du Fonds de solidarité vieillesse se creuse de nouveau en 2017 à 4 milliards d'euros, proche de son maximum de 4,1 milliards d'euros en 2012 et accru de 200 millions d'euros par rapport à la prévision du PLFSS pour 2017.

Écart à la prévision pour le FSV

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	15,7	15,6	-0,1
Dépenses	19,6	19,6	0,0
Solde	- 3,8	- 4,0	- 0,2

Source : CCSS juillet 2017

Le FSV n'a pas connu d'excédent depuis 2008.

Votre commission avait souligné le paradoxe qu'il y avait à priver immédiatement le FSV des insuffisantes ressources dont il disposait pour le financement du minimum contributif alors que le transfert de cette charge n'est opéré que progressivement. Cette situation ne peut que creuser le déficit du fond alors que ses charges, pour des raisons liées à leur mode de calcul, sont dynamiques.

En 2017, la baisse de la contribution du FSV au financement du minimum contributif se traduirait par une baisse de charge de 1 milliard d'euros, tandis que les charges liées aux prises en charge de cotisations au titre des périodes non travaillées augmentent de 0,2 milliard d'euros pour le chômage et de 0,1 milliard d'euros pour la maladie.

Les recettes du Fonds sont constituées de prélèvements sur les revenus du capital. Sous l'effet de la baisse des produits issus du traitement des déclarations rectificatives des contribuables détenant des avoirs à l'étranger, ces recettes diminueraient de 1,1 % en 2017.

Charges et produits du fonds de solidarité vieillesse

(en millions d'euros)

	2017
Transferts nets	19 474
<i>Transfert des régimes de base avec les fonds</i>	19 122
<i>Prises en charge de cotisations</i>	13 492
<i>Prise en charge de prestations</i>	5 630
<i>Transfert avec les régimes complémentaires</i>	352
Autres charges nettes	117
Charges nettes	19 591
Contributions, impôts et taxes nets	15 625
<i>CSG brute</i>	9 506
<i>Contributions sociales diverses</i>	6 404
<i>Impôts et taxes</i>	-
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 285
Autres produits nets	-
Produits nets	15 625
Résultat net	- 3 966

Source : CCSS juillet 2017

3. La branche famille

Avec un excédent de 0,5 milliard d'euros, la branche famille poursuit une trajectoire d'amélioration de son solde et renoue avec l'équilibre pour la première fois depuis 2007.

Cet excédent est supérieur à la prévision, le solde prévisionnel de la loi de financement pour 2017 étant à l'équilibre.

Écart à la prévision pour la branche famille

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	49,9	50,0	0,1
Dépenses	49,9	49,6	- 0,3
Solde	0	0,5	0,5

Source : CCSS juillet 2017

Dans un contexte de faible inflation et donc de faible revalorisation des prestations, les charges diminuent de 0,1 %. Les produits enregistrent à nouveau une progression, de 3 %, sous l'effet d'une faible progression des cotisations sociales (+ 0,5 %), d'une augmentation de 2,2 % de la CSG mais surtout d'une augmentation de 14 % des impôts et taxes affectés.

Charges et produits de la branche famille

(en millions d'euros)

	2017
Prestations sociales nettes	36 531
<i>Prestations légales nettes</i>	31 227
<i>Prestations extralégales nettes</i>	5 303
Transferts versés nets	10 121
Charges de gestion courante	2 881
Autres charges nettes	24
Charges nettes	49 556
Cotisations, impôts et taxes nets	48 921
<i>Cotisations sociales brutes</i>	30 315
<i>Cotisations prises en charge par l'État</i>	812
<i>CSG brute</i>	10 121
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales bruts</i>	7 858
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 186
Transferts nets	359
Autres produits nets	767
Produits nets	50 046
Résultat net	490

Source : CCSS juillet 2017

Le rapport de la commission des comptes explique l'écart à la prévision par des recettes sur les revenus d'activité revues à la hausse (0,2 milliard d'euros) en raison d'une moindre perte liée à l'extension en année pleine de la baisse de cotisations pour les salaires compris entre 1,6 et 3,5 Smic et par des prestations légales minorées par un moindre recours que prévu à la Préparée (0,1 milliard d'euros) et une moindre dynamique des prestations extra-légales (0,1 milliard d'euros).

4. La branche AT-MP

La branche AT-MP, qui a retrouvé l'équilibre en 2013, consolide son excédent en 2017, à 0,9 milliard d'euros malgré le transfert d'une partie de ses recettes (- 0,06 point de cotisations) au profit de l'assurance maladie.

Charges et produits de la branche AT-MP

(en millions d'euros)

	2017
Prestations sociales nettes	8 840
<i>Prestations légales</i>	8 299
<i>Autres prestations</i>	541
Transferts	2 180
Charges de gestion courante	884
Autres charges nettes	7
Charges nettes	11 910
Cotisations, impôts et taxes nets	12 365
<i>Cotisations sociales brutes</i>	12 526
<i>Impôts, taxes et autres cotisations sociales bruts</i>	-
<i>Charges nettes de non recouvrement</i>	- 161
Autres produits nets	464
Produits nets	12 829
Résultat net	919

Source : CCSS juillet 2017

Les charges de la branche, qui avaient enregistré une baisse en 2016 reprennent une croissance modérée de 0,9 % en 2017. Les produits seraient en hausse de 2,1 %, en ligne avec l'évolution de la masse salariale mais tenant compte de la baisse du taux de cotisations.

Écart à la prévision pour la branche AT-MP

(en milliards d'euros)

	PLFSS 2017	CCSS (p)	Écart
Recettes	12,8	12,9	0,1
Dépenses	12,1	11,9	- 0,2
Solde	0,7	0,9	0,2

Source : CCSS juillet 2017

5. L'Acoss

Pour les raisons précédemment rappelées, aucun nouveau transfert à la Cades ne peut intervenir sans affectation de recettes nouvelles.

Interrogé sur l'éventualité de nouveaux transferts, le précédent Gouvernement justifiait leur absence par deux éléments : le niveau des taux d'intérêt qui conduisait l'Acoss à emprunter dans des conditions plus favorables que la Cades et le retour annoncé du régime général de la sécurité sociale à l'équilibre, de futurs excédents étant progressivement appelés à combler les déficits passés.

À fin 2017, les déficits prévus de 5,5 milliards d'euros du régime général et du FSV devraient donc s'ajouter aux près de 18 milliards d'euros de déficits cumulés à fin 2016 pour atteindre un montant proche de la dette transférée à la Cades en 2016, 23 milliards d'euros. La perspective d'une compensation par les excédents s'éloigne.

Le maintien de taux d'intérêt négatifs permet d'envisager un résultat financier de l'Acoss positif en 2017, comme en 2016, de l'ordre de 90 millions d'euros.

6. La Cades

Comme en 2016, le montant des dettes reprises par la Cades à la fin de l'année 2017 s'élevait à 260,5 milliards d'euros.

Compte tenu de ses prévisions de recettes, la Cades amortirait 14,9 milliards d'euros de dettes, ce qui porterait à 139,5 milliards d'euros la dette amortie et à 121 milliards d'euros la dette restant à amortir.

III. 2018, UNE ÉTAPE DIFFICILE SUR UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE À CORRIGER

Le programme de stabilité prévoit une réduction de 0,5 point de PIB du déficit public en 2018.

Compte-tenu des mesures de baisse de 0,3 point de PIB des prélèvements obligatoires déjà décidées, le respect de cet objectif suppose une baisse de 0,8 point de la part des dépenses publiques dans le PIB, ce qui suppose de limiter leur croissance à 1% en valeur ou de les stabiliser en volume.

Au sein des administrations publiques, les ASSO sont le sous-secteur qui connaîtrait la trajectoire d'amélioration la plus rapide.

Besoin de financement des administrations publiques

<i>en % de PIB</i>	2016	2017	2018	2019	2020
Solde public au sens de Maastricht	- 3,4	- 2,8	- 2,3	- 1,6	- 1,3
État	- 3,3	- 3	- 2,7	- 2,5	- 2,6
Organismes divers d'administrations centrales	- 0,1	0	0	0	0
Administrations publiques locales	0,1	0,1	0	0	0,1
Administrations publiques de sécurité sociale	- 0,1	0,1	0,5	0,9	1,2

Source : Pstab 2017

A. L'OBJECTIF D'UN RETOUR À L'ÉQUILIBRE EN 2020

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 a défini une trajectoire des comptes des régimes obligatoires de base et du FSV qui prévoyait le **retour à l'équilibre** de l'ensemble ROBS+FSV et de l'ensemble régime général + FSV **en 2019** avec des excédents respectifs de 2,7 milliards d'euros et 3,3 milliards d'euros.

Selon cette trajectoire, la branche maladie enregistre un excédent à partir de 2019, puis améliore significativement son solde, de 2,2 milliards d'euros en 2019 et de 2,4 milliards d'euros en 2020.

Le FSV reviendrait à l'équilibre en 2020, grâce au dynamisme exceptionnel du produit de la CSG sur les revenus du patrimoine et des produits de placement entre 2019 et 2020.

Les résultats de la gestion 2017 conduisent à un réexamen de cette trajectoire.

1. Un risque en recettes

a) Une révision de l'hypothèse de masse salariale

Cette trajectoire repose sur une hypothèse de masse salariale qui a d'ores et déjà été revue par le programme de stabilité 2017-2020 présenté en avril 2017.

Comparaison des hypothèses de taux de progression de la masse salariale et de l'Ondam du PLFSS 2017 et du Pstab 2017

Taux de croissance annuel en %	2016		2017		2018		2019		2020	
	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab	PLFSS	Pstab
Masse salariale du secteur privé	2,6	2,5	2,7	2,8	3,6	2,9	3,8	3,3	4,1	3,5

Source : Annexe B PLFSS 2017 et Pstab avril 2017

Principal déterminant des recettes de la sécurité sociale, la masse salariale du secteur privé devait enregistrer une accélération nette à partir de 2018, où elle s'établissait à 3,6 %, avant d'atteindre 3,8 % en 2019 et 4,1 % en 2020. Votre rapporteur général rappelle qu'un point de masse salariale équivaut à des recettes d'environ 2 milliards d'euros ; **l'écart prévu pour 2018 se traduirait donc par une moindre recette de 1,4 milliards d'euros.**

b) La nécessité de trouver des substituts à des recettes exceptionnelles

En 2017, la branche maladie a bénéficié d'une recette exceptionnelle de 0,9 milliard d'euros, de l'effet cumulé des transferts de taux de cotisations de la branche AT-MP pour un montant total de 500 millions d'euros, et de concours d'autres organismes (fonds hospitaliers et CNSA) pour un total de 450 millions d'euros, **soit 1,8 milliard d'euros de recettes qui devront trouver un substitut en 2018.**

Dans des proportions moindres, la branche famille a également bénéficié de recettes exceptionnelles en 2017, de 150 millions d'euros, liées à la perception de 5 trimestres de taxe sur les véhicules de société.

Un substitut devra être trouvé à ces recettes exceptionnelles.

c) L'effet de mesures négatives en recettes en 2018

Non seulement des substituts devront être trouvés en 2018 à des recettes exceptionnelles mais les recettes de la sécurité sociale subiront, à la baisse, les effets de mesures de trésorerie ou de mesures nouvelles :

- la perception de 5 trimestres de TVS en 2017 se traduit par la perception de 3 trimestres en 2018, soit une perte de recettes supérieure à 150 millions d'euros ;

- le paiement d'un acompte de C3S devrait se traduire par une perte de recettes de 0,4 millions d'euros en 2018 ;

- le crédit d'impôt de taxe sur les salaires mis en place en LFR 2016 pour le secteur non-lucratif se traduit par une perte de recettes de 0,6 milliard d'euros en 2018.

Au total, ce sont près d'1,3 milliard d'euros de mesures nouvelles négatives devraient affecter les recettes de la sécurité sociale en 2018.

2. Un risque en dépenses

Fixé à 2,1 % en 2017, le taux de progression de l'Ondam prévu par le PLFSS pour 2017 s'établissait à 2 % par an pour les années 2018 à 2020, soit une progression très maîtrisée des dépenses.

Si l'Ondam est respecté en 2017, c'est au prix du report de certaines de ses dépenses sur d'autres entités et de mesures de régulation très importantes sur l'Ondam hospitalier.

Si le taux de progression de l'Ondam, conformément aux annonces du nouveau Gouvernement, devait être porté à 2,3 % par an d'ici à 2020, ce sont près de 600 millions d'euros de dépenses supplémentaires qui seraient à financer.

En 2018, l'assurance maladie devrait connaître une nouvelle étape du « choc de dépenses » enregistré en 2017 :

- l'effet en année pleine de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention médicale devrait représenter 960 millions d'euros, après 400 millions d'euros en 2017 ;

- de nouvelles conventions ont été négociées (avec les chirurgiens-dentistes avec un effet de 140 millions d'euros en 2018) ou sont en négociation avec d'autres professionnels (infirmiers, pharmaciens), qui devraient se traduire par de nouvelles dépenses ;

- Pour la fonction publique hospitalière, le protocole PPCR poursuit sa montée en charge : après 75 millions d'euros en 2016 et 351 millions d'euros en 2017, il devrait représenter une charge cumulée de 536 millions en 2018, 621 millions d'euros en 2019 et 773 millions d'euros en 2020.

Un Ondam à 2,3 % n'apporterait par conséquent pas de marges de manœuvre nouvelles en sus des dépenses d'ores et déjà engagées.

B. UNE DIFFICULTÉ STRUCTURELLE À MAÎTRISER LES DÉPENSES

1. Les résultats mesurés du plan de 50 milliards d'euros d'économies

Reconfiguré dans sa répartition entre administrations publiques, puis dans son calendrier de réalisation, puis dans son montant, le plan de 50 milliards d'euros d'économies n'a pas produit les résultats attendus.

Les évolutions du plan de 50 milliards d'euros d'économies

		2015	2016	2017	total
PLF/PLFSS 2015	APU	21	14	15	50
	ASSO	9,6	nd	nd	21
PLF/PLFSS 2016	APU	18,1	15,4	16,5	50
	ASSO	6,4	7,4	6,5	20,3
PLF/PLFSS 2017	APU	18,1	12,4	10	40,5
	ASSO	6,2	4,5	7,6	18,3
Estimations Cour des comptes	APU	11,8	12,4	10	29,6
	ASSO	5	3,4	4,1	12,5

Source : Commission des affaires sociales d'après programmes de stabilité et rapport de la Cour des comptes

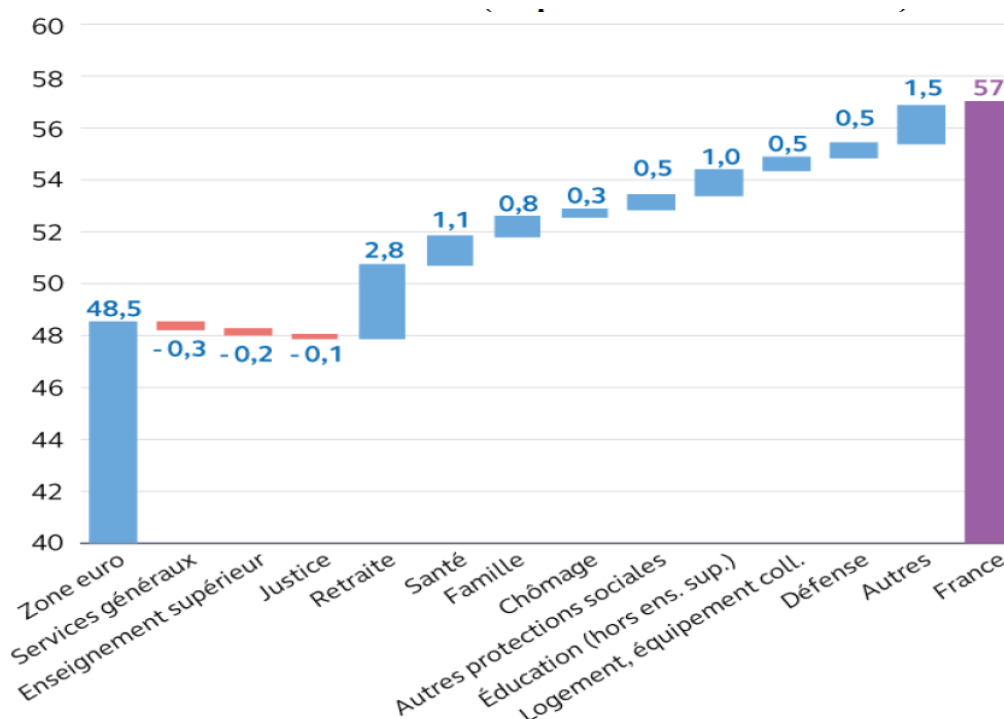
L'exécution de ce plan atteste de la difficulté à gager des baisses de recettes dont l'effet est immédiatement perceptible, par des baisses de dépenses dont la réalisation est soumise à de forts aléas.

Les économies perceptibles ont consisté principalement dans des mesures de baisse des prestations pour certains publics, en particulier au sein de la branche famille, comme la modulation des allocations familiales ou le recalibrage de la PAJE.

2. Les leviers identifiés par la Cour des comptes

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a analysé les écarts entre le niveau des dépenses publiques en France, 57 %, et dans la zone euro, 48,5 %.

Écart entre les dépenses publiques de la France et celles de la zone euro en 2015 (en points de PIB)



Source : Cour des comptes, Situation et perspectives des finances publiques, juillet 2017

Elle note que **plus d'un tiers de l'écart, 2,8 points, « résulte des dépenses en faveur de la vieillesse »**, 320 milliards d'euros en 2015, soit 45,6 % de l'ensemble des prestations de protection sociale. La Cour souligne que *« si, en matière de vieillesse, l'écart entre la France et les autres pays provient pour partie d'une organisation du système de retraite reposant beaucoup plus largement sur une couverture obligatoire du risque vieillesse, il résulte aussi d'un taux de remplacement net des pensions plus élevé en France : 67,7 % pour les régimes publics et privés obligatoires contre 50 % en Allemagne et 28,5 % au Royaume-Uni pour un salarié au salaire moyen. De plus, en raison d'un départ plus précoce, la durée de vie après la cessation d'activité est nettement plus longue : elle atteint 23 années pour un homme et 27,2 années pour une femme contre, respectivement, 19,4 et 22,8 années en Allemagne et 18,5 et 22,7 années au Royaume-Uni. Le poids élevé des dépenses de retraite se traduit par un taux de pauvreté des personnes âgées nettement plus faible que chez nos partenaires : 8 % en France, contre près de 14 % dans l'Union européenne et en zone euro et 16,5 % en Allemagne et au Royaume-Uni. »*

Dans une étude rendue publique le 9 mai 2017, l'Insee a revu à la baisse sa projection de croissance de la population active entre 2015 et 2060 avec une réestimation, à la baisse, des flux migratoires. Cette révision se traduit par une dégradation du ratio actifs/cotisants.

En juin 2016, le Conseil d'orientation des retraites projetait un retour à l'équilibre à l'horizon 2025. Selon ses nouvelles perspectives, publiées en juin 2017, le déficit du régime de base se creuserait de nouveau à partir de 2018 et le besoin de financement pourrait atteindre 9 milliards d'euros à l'horizon 2021.

Ces nouveaux éléments viennent en contradiction avec l'affirmation du programme de stabilité selon laquelle *« l'équilibre financier du système de retraite ne constitue plus en France un enjeu majeur pour la soutenabilité de long terme des finances publiques d'après les dernières projections nationales et européennes »*.

Leviers d'ajustement possibles évoqués par la Cour des comptes

Mesure	Économie annuelle
Report de l'âge légal de 62 à 63 ans	2 milliards d'euros
Avancement de 2035 à 2023 de l'allongement de 41,5 à 43 ans de la durée d'assurance pour une retraite à taux plein	0,6 milliard d'euros
Passage de la durée d'assurance à 43 ans (conjuguée à la mesure précédente)	4 milliards d'euros
Sous-indexation des pensions d'un point en 2018	0,3 milliards d'euros

Source : Cour des comptes, situation et perspectives des finances publiques, juillet 2017

Votre commission des affaires sociales avait fait part de ses doutes quant à un retour à l'équilibre durable des régimes de retraite, compte tenu des hypothèses qui sous-tendaient cette projection et qui ne lui paraissaient pas suffisamment prudentes. Elle avait souligné la nécessité d'un réexamen des paramètres des régimes, avec l'objectif, notamment, de rétablir l'équité entre salariés du privé et du public, à la suite de l'accord intervenu entre les partenaires sociaux, le 30 octobre 2015, sur les retraites complémentaires des salariés du privé qui instaure un mécanisme de bonus-malus autour d'un âge pivot porté à 63 ans.

Le deuxième poste d'écart, pour 1,1 point de PIB, concerne les dépenses de santé. La Cour rappelle que les dépenses publiques de santé s'élevaient à 178,5 milliards d'euros en 2015, dont 171,4 milliards dans le périmètre des ASSO. La France se distingue par une dépense de santé rapportée au PIB parmi les plus élevées au monde (9,1 % du PIB pour le risque maladie en 2015), des indicateurs sanitaires qui sont bons mais ne se distinguent pas significativement d'autres pays comparables et un déficit persistant depuis 1989, le déficit de l'assurance maladie, - 4,8 milliards d'euros en 2016, représentant la plus grande partie du déficit de la sécurité sociale (- 7,8 milliards d'euros).

Pour la période 2017-2022, la Cour estime l'évolution tendancielle des dépenses des ASSO à + 3,4 % par an en valeur, ce qui représente une progression de + 0,4 point de PIB sur la période; elles passeraient de 25,6 points à 26 points du PIB.

La pérennité de notre modèle social exige donc des réformes pour faire faces aux dépenses futures.

C. QUE FAIRE DE LA DETTE SOCIALE ?

Face à la dette de la sécurité sociale, notre pays se trouve désormais devant un régime mixte.

D'une part, un mécanisme d'amortissement reconnaît son caractère d'anomalie et organise sa disparition progressive au moyen d'un volume significatif de recettes affectées : 17,1 milliards d'euros en 2017.

Ainsi que l'a précisé M. Patrice Ract-Madoux, président de la Cades, au cours de son intervention dans le cadre du colloque du Conseil d'orientation des retraites, le poste le plus important des reprises de dette est la dette de l'assurance maladie du régime général.

Répartition des reprises de dette par la Cades

En milliards d'euros

Année de reprise de dette	Régime Général non ventilé	RG : branche maladie	RG : branche vieillesse	RG : branche famille	FSV	Etat	CANAM	Champ FOREC	CMSA	TOTAL
1996	20,9					23,4	0,5			44,7
1998	13,3									13,3
2003								1,3		1,3
2004		35,0						1,1		36,1
2005		6,6								6,6
2006		5,7								5,7
2007		0,1								0,1
2008		9,1	13,9		4,0					27,0
2009										0,0
2010										0,0
2011		34,2	16,3	7,4	7,4				2,5	67,8
2012		-2,4	9,5	-0,3	-0,2					6,6
2013		-0,9	4,8		3,8					7,7
2014		4,0	3,3		2,7					10,0
2015		2,2	1,5	2,5	3,8					10,0
2016		14,0	0,1	5,9	3,6					23,6
TOTAL	34,2	107,6	49,4	15,5	25,1	23,4	0,5	2,4	2,5	260,5

Source : colloque du COR du 12 décembre 2016

Dans le même temps, une partie non-négligeable de cette dette, plus de 20 milliards d'euros à fin 2017, est conservée dans les comptes des branches dans des conditions comparables à celles que connaît la dette de l'État, à cette différence que sa qualification de trésorerie interdit une sécurisation de son coût par la mobilisation des ressources à moyen-long terme.

Soldes des différentes branches et du FSV portés par l'Acoss pour les années 2015 à 2020

	2015	2016	2017 (p)	2018	2019	2020	solde cumulé
Maladie	- 4,6	- 4,8	- 4,1	- 0,9	1,3	3,7	- 9,4
Famille	- 1,5	- 1	0,5	0,7	0,8	1	0,5
AT-MP	0,8	0,8	0,9	1,6	1,8	1,6	7,5
Vieillesse	-	0,9	1,1	0,6	0,7	1,1	4,4
FSV	-	- 3,6	- 4	- 2,6	- 1,3	0,3	- 11,2

Source : CCSS juillet 2017 et Annexe B PLFSS pour 2017 pour les années 2018 à 2020

Sans réviser les hypothèses de solde définies par la loi de financement pour 2017 pour les années 2018 à 2020, ni les hypothèses de taux d'intérêt, le besoin de financement net de l'ensemble des branches en 2020 serait de 8,2 milliards d'euros.

Le portage de la dette des branches par l'Acoss présente deux inconvénients : il n'est pas conforme aux textes et, pour cette raison même, le refinancement des déficits cumulés est exposé à une remontée brutale des taux d'intérêts à court terme. Rappelons que les frais financiers de l'Acoss s'étaient élevés à plus de 800 millions d'euros en 2008.

Toutefois, même si elle s'inscrit dans la logique initialement prévue et dans le respect des missions respectives de l'Acoss et de la Cades, la mobilisation de recettes nouvelles (transférer la dette cumulée au sein de l'Acoss à la Cades à la fin de l'année 2017, tout en préservant l'horizon d'extinction de la Cades à 2024, nécessiterait de porter le taux de la CRDS à 0,66 %) au profit de l'amortissement de la dette sociale n'a de sens que si le retour à l'équilibre des comptes est à la fois rapide et durable.

À défaut, il serait légitime de s'interroger sur les fondements même d'un modèle qui mobilise 17 milliards d'euros de recettes annuelles sans remplir pleinement l'objectif d'amortissement initialement fixé pour la dette sociale.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 12 juillet 2017, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission entend la présentation du rapport d'information de M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général, sur la situation des finances sociales.

M. Alain Milon, président. - Nous commençons une matinée relativement chargée par une communication de notre rapporteur général sur la situation des finances sociales.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. - À l'approche du débat d'orientation des finances publiques du 20 juillet prochain, cette communication a pour objet de faire un point sur la situation des finances sociales alors que les résultats de la gestion 2016 et les perspectives 2017 sont connus, pour le régime général de sécurité sociale, depuis la réunion de la Commission des comptes de la sécurité sociale tenue le 6 juillet.

L'ordre du jour de la commission m'invitant à la brièveté, je renverrai, pour plus de détail, au rapport écrit.

Comme à chaque fois, j'évoquerai deux périmètres différents :

- celui, en comptabilité nationale, des administrations de sécurité sociale (ASSO), qui sert à apprécier le respect de nos engagements européens et qui comprend la sécurité sociale mais aussi les retraites complémentaires, l'assurance-chômage ou encore la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) ;

- celui, en comptabilité générale, de la sécurité sociale, qui recoupe le périmètre du projet de loi de financement que nous examinons chaque automne.

En 2016, les ASSO sont en déficit pour la huitième année consécutive. Le déficit est de 2,9 milliards d'euros, soit 0,1 point de PIB alors que le programme de stabilité 2016 prévoyait l'équilibre, en intégrant notamment les effets, encore assez hypothétiques, d'une nouvelle convention d'assurance-chômage.

Par rapport à 2015, le solde s'améliore de 1,8 milliard dont 500 millions d'euros sont imputables à un résultat de la Cades meilleur qu'anticipé.

Hors Cades et FRR, dont les missions s'inscrivent dans une temporalité différente, qu'il s'agisse d'amortir les déficits passés ou de financer les retraites à venir, le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) est de 15 milliards d'euros, ce qui permet de mesurer le chemin à parcourir. L'assurance-chômage est en déficit de 4,5 milliards d'euros, les retraites complémentaires de 3,8 milliards d'euros.

Les recettes portent la marque de la poursuite du pacte de responsabilité et progressent moins vite (1,3 %) que la masse salariale (2,4 %).

Au total, les prélèvements obligatoires affectés à la sphère sociale représentent 24 % du PIB en 2016, comme en 2013, c'est-à-dire avant le pacte de responsabilité.

La persistance d'un déficit conduit logiquement à creuser la dette sociale qui atteint 225 milliards d'euros à fin 2016, soit 5 milliards de plus qu'en 2015 et 10,1 % du PIB. La dette de l'assurance-chômage, qui représente près de 30 milliards d'euros à fin 2016, explique cette évolution.

En 2017, après 8 ans de déficits, les ASSO présenteraient un excédent de 0,1 point de PIB. Les recettes progresseraient de 2,7 %, en ligne avec l'évolution de la masse salariale, tandis que la progression des dépenses serait contenue à 1,7 %, sous l'effet du ralentissement des dépenses de vieillesse. Les prélèvements obligatoires seraient de 23,9 % du PIB.

Le déficit prévisionnel des régimes de retraites complémentaires serait de 4,8 milliards d'euros, couvert par un prélèvement sur les réserves du régime, après une amélioration conjoncturelle du solde en 2016 qui n'est pas reconductible.

L'assurance-chômage serait déficitaire de 3,8 milliards d'euros. La nouvelle convention, sur laquelle je reviendrai, ne produit que des effets limités, moins de 100 millions d'euros en 2017.

Quittant la comptabilité nationale et les administrations de sécurité sociale, j'en viens à la situation des régimes obligatoires de base, qui constituent le champ du PLFSS. La commission des comptes de juin ne comporte traditionnellement que peu d'éléments sur les autres régimes obligatoires de base, je me concentrerai donc sur le régime général et le FSV.

Le solde du régime général et du FSV s'établit à - 7,8 milliards d'euros en 2016, soit une amélioration de 3 milliards d'euros par rapport à 2015 mais une détérioration de 0,7 milliard d'euros par rapport à la dernière prévision.

Par rapport à cette prévision, il manque 1 milliard d'euros de recettes, concentré sur les revenus d'activité. De moindres dépenses, sur les prestations de la branche famille et sur les dépenses de gestion administrative, n'ont pas permis de compenser ces moindres recettes.

J'évoquerai rapidement les différentes branches.

La branche maladie présente un déficit de 4,8 milliards d'euros, en amélioration de 973 millions d'euros. Ce solde est plus dégradé que celui annoncé par la LFSS qui était de 4,4 milliards d'euros mais surtout, ainsi que l'a rappelé le président Durrleman lors de son audition sur la certification des comptes du régime général pour 2016, son amélioration est très largement imputable à un produit exceptionnel de CSG dont le rattachement à l'année 2016 est contestable.

Corrigé de ce produit exceptionnel, le solde de l'assurance maladie serait de 5,5 milliards d'euros, une amélioration de 233 millions d'euros par rapport à 2015.

Comme en 2015, l'Ondam est tenu, le dérapage des soins de ville étant compensé par des mesures de régulation sur l'Ondam hospitalier.

Après 12 années de déficit, la branche vieillesse enregistre un excédent de 919 millions d'euros en 2016, inférieur à la prévision de 1,1 milliard d'euros en PLFSS. La branche bénéficie d'une faible inflation qui limite les revalorisations et des effets cumulés du relèvement progressif de l'âge légal et de l'âge d'annulation de la décote, tandis que le relèvement des taux de cotisations se poursuit.

Grâce à une bonne tenue de ses recettes, le déficit du fonds de solidarité vieillesse se stabilise à un niveau élevé de 3,6 milliards d'euros (0,1 milliard d'euros de moins que la prévision du PLFSS pour 2017).

Le déficit de la branche famille, 1 milliard d'euros, est conforme à la prévision. Il s'améliore de 500 millions d'euros par rapport à 2015.

La branche AT-MP, qui enregistre à la fois un recul de ses charges et de ses produits, consolide son excédent de 0,8 milliard d'euros, supérieur de 0,1 milliard d'euros à la prévision.

Je rappelle qu'un transfert de dette de l'Acoss à la Cades est intervenu en 2016 pour un montant de 23,6 milliards d'euros, saturant l'ensemble des possibilités de transfert prévues par la loi de financement pour 2011. L'Acoss porte donc en trésorerie les déficits du régime général pour 2016 ainsi que ceux de 2015 qui n'ont pu être repris. La situation particulière des taux d'intérêts conduit à un résultat financier positif de 91,7 millions d'euros.

Au sein de la Cades, compte tenu de ce nouveau transfert, 135,8 milliards d'euros restaient à amortir.

A propos de l'année 2017, il est possible de poser le même constat que les années précédentes : le déficit de la sécurité sociale se réduit mais moins que prévu. J'ajouterai : il se réduit beaucoup moins qu'annoncé.

Le solde du régime général et du FSV serait de - 5,5 milliards d'euros en 2017, après 7,8 milliards d'euros en 2016. Cette amélioration du solde, de 2,2 milliards d'euros, est inférieure à celle constatée entre 2015 et 2016 ; elle est inférieure de 1,3 milliards d'euros à l'amélioration prévue par la LFSS pour 2017.

Cet écart est dû à des recettes moins élevées que prévu, qui seraient inférieures de 1,7 milliard d'euros par rapport à la prévision.

L'écart le plus important concerne la branche maladie dont le déficit serait de 4,1 milliards d'euros et non de 2,6 milliards d'euros comme annoncé. Des efforts très importants, que j'ai eu l'occasion de détailler lors de l'examen du PLFSS, avaient pourtant été consentis en recettes au profit de l'assurance maladie : augmentation des droits tabac, transfert de cotisations de la branche AT-MP, concours de la Cnsa et transfert de 874 millions d'euros depuis l'ex section III du FSV pour amorcer le fonds innovation. La commission des comptes souligne que sans ce dernier apport, qualifié de « largement artificiel », le déficit de l'assurance maladie se creuse à 5 milliards d'euros, un résultat moins bon qu'en 2016.

La branche vieillesse consolide son excédent avec un solde de 900 millions d'euros, inférieur au 1,6 milliard attendu. Il semble que les effets à attendre de la restriction du cumul emploi-retraite aient été moindres qu'escompté.

Le solde du FSV se dégrade, quant à lui, à 4 milliards d'euros de déficit. Le solde de l'ensemble vieillesse + FSV, déficitaire de 2,9 milliards d'euros, ne s'améliore pas. Rappelons que le FSV n'a pas connu d'excédent depuis 2008.

La branche famille dont le solde prévisionnel était à l'équilibre, présente un excédent de 500 millions d'euros. Ce résultat serait imputable à une moindre perte de recettes liée à la réduction de la cotisation famille, à un moindre recours à la prestation partagée d'éducation de l'enfant et à une moindre dynamique des prestations extralégales.

La branche AT-MP consolide son excédent à 0,9 milliard d'euros. C'est mieux que prévu en raison d'une baisse des dépenses.

Comme je l'indiquais à propos de 2016, ces résultats sont portés en trésorerie par l'Acoss, pour un montant cumulé de plus de 20 milliards d'euros et pour un résultat financier comparable à celui de 2016, positif de plus de 90 millions d'euros.

La Cades présente à nouveau un montant de dette amortie supérieure à la dette à amortir, qui devrait être de 121 milliards d'euros en fin d'année.

Quelles perspectives après 2017 ?

2018 est une étape difficile dans une trajectoire de retour à l'équilibre qui est, pour ce qui concerne la sécurité sociale, une nouvelle fois différé.

La loi de financement pour 2017 avait prévu un retour à l'équilibre et même un excédent en 2019. Selon cette trajectoire, la branche maladie améliorerait successivement son solde de 2,2 milliards d'euros, puis de 2,4 milliards d'euros. Nous venons de voir que nous ne sommes pas sur cette tendance. J'avais alors souligné que les taux de progression de la masse salariale paraissaient élevés au regard de la chronique de sa progression sur la période récente (3,8 % en 2019 et 4,1 % en 2020).

Ces taux de progression ont été revus, pour 2018, par le programme de stabilité d'avril dernier de 3,6 % à 2,9 %. Or un point de masse salariale équivaut à 2 milliards d'euros. Ce serait donc une moindre recette de 1,4 milliard d'euros.

Il faudra trouver un substitut à des recettes exceptionnelles : transfert depuis le FSV, transfert de la branche AT-MP et de la CNSA ne seront pas forcément reconductibles pour la branche maladie, pas plus que les cinq trimestres de taxe sur les véhicules de société pour la branche famille.

Cette dernière recette exceptionnelle se traduit au demeurant par la perception de trois trimestres seulement en 2018, soit une moindre recette de 150 millions d'euros.

Le paiement d'un acompte de C3S en 2017 se traduira par une perte de recettes de 0,4 milliard d'euros en 2018.

S'y ajoute l'effet du crédit d'impôt de taxe sur les salaires mis en place en LFR 2016, pour un montant de 0,6 milliard d'euros.

Au total, 1,2 milliard d'euros de mesures nouvelles négatives affecteront les recettes de la sécurité sociale en 2018.

En dépenses, l'effet en année pleine de la convention médicale (960 millions d'euros) devrait se faire sentir alors que des négociations ont été conclues (chirurgiens-dentistes pour un montant de 140 millions d'euros) ou sont en cours de négociation (infirmiers, pharmaciens, masseurs kinésithérapeutes).

Le protocole professionnel parcours carrières et rémunérations poursuit sa montée en charge, pour un montant cumulé estimé à 536 millions d'euros en 2018 pour la fonction publique hospitalière.

Les tensions sur l'exercice 2018 ne sont donc pas négligeables. Le Gouvernement devra surtout faire face à la moindre progression de la masse salariale.

Plus largement, l'examen de l'exécution du plan de 50 milliards d'économies, dont 21 milliards pour les administrations sociales, atteste de la difficulté à gager des pertes de recettes par une diminution des dépenses. D'abord retardé dans son rythme d'exécution, avant d'être revu à la baisse de 21 à 20 puis à 18 milliards d'euros, le plan est ré-estimé à 12,5 milliards d'euros d'économies sur trois ans par la Cour des comptes.

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, la Cour des comptes a analysé les écarts en dépenses publiques en France avec la moyenne de l'Union européenne. L'écart principal, 2,8 points de PIB, est représenté par les retraites. Ajouté aux postes santé, famille, chômage et autres protections sociales, l'écart représente 5,5 points de PIB.

A la suite de la révision des projections démographiques par l'Insee, le Conseil d'orientation des retraites estime désormais que le déficit du régime de base devrait se creuser dès 2018.

C'est dans ce contexte dégradé que nous aurons à débattre dans les mois à venir des conséquences d'une réforme systémique.

Notre commission avait alerté à l'automne dernier sur le fait que les régimes de retraite n'étaient pas « à l'équilibre pour des décennies ».

J'en terminerai avec la question de la dette sociale. La dette de la sécurité sociale n'est pas stabilisée tant que les déficits continuent. Elle est une charge supplémentaire pour l'avenir. Si la dette hospitalière se stabilise autour de 30 milliards d'euros, celle de l'assurance-chômage devrait atteindre 40 milliards d'euros à l'horizon 2020.

Dans ses dernières perspectives financières, l'assurance-chômage estime que la nouvelle convention, conjuguée à une révision des règles d'indemnisation des travailleurs frontaliers devrait permettre, en régime de croisière, une économie équivalente au déficit structurel, évalué à 1,5 milliards d'euros. La question de la dette reste donc entière.

Voici, mes chers collègues, les éléments que je souhaitais souligner ce matin, dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques.

Je vous remercie.

M. Yves Daudigny. – Je remercie le rapporteur général pour son rapport et la mesure de ses commentaires. Il y a effectivement une mauvaise surprise avec un écart d'1,3 milliard d'euros par rapport à la prévision. La cause en est bien connue : un effet base défavorable et de moindres recettes. Mais ces résultats ne remettent pas en cause la maîtrise des dépenses. Il faut les replacer dans le contexte : en 2012, le déficit était de 17,5 milliards d'euros ; il serait de 5,5 milliards d'euros en 2017. Il s'agit de résultats encore provisoires mais la branche vieillesse est à l'équilibre, ainsi que la branche famille et, cela devient habituel, la branche AT-MP. Deux problèmes subsistent : le déficit du FSV s'est établi entre 3 et 4 milliards d'euros ces dernières années mais cela tient plus aux recettes qu'aux dépenses, qui sont des dépenses de solidarité. Le déficit de la branche maladie est compris entre 4 et 6 milliards d'euros et on ne parvient pas à l'équilibre malgré les efforts. En termes de coût, la santé mentale vient avant les cancers et les maladies cardio-vasculaires. Les maladies chroniques représentent 65 % de la dépense et touchent 35 % de la population. Il faudra bien atteindre l'équilibre. Des sujets récurrents sont évoqués, comme les arrêts de travail, les transports sanitaires, les innovations dans l'organisation du système de soins. Je voudrais indiquer un chiffre : en 20 ans aux États-Unis, le coût d'une année de vie supplémentaire est passé de 75 000 à 175 000 euros, c'est dire les défis qui nous attendent pour le coût des médicaments.

Il m'a semblé voir réapparaître dans les discussions un sujet qui était dans l'actualité il y a quelques temps, celui de la fusion des PLF et PLFSS. Le ministre de l'action et des comptes publics a annoncé que les recettes seraient étudiées en même temps pour le budget et la sécurité sociale. C'est là un sujet très important. Je pense que nous serons d'accord, nous qui sommes attachés à la spécificité des comptes sociaux, pour maintenir cette distinction nécessaire à la lisibilité de l'action publique.

M. Georges Labazée. – Notre rapporteur fait référence au sujet des retraites. Je représente la commission au Conseil d'orientation des retraites dont les travaux sont actualisés en permanence. Il faut prendre en compte le facteur temps. On ne peut penser pouvoir rapprocher en 5 ans le secteur public et le secteur privé. En Suède, où le processus a été lancé en 1992, il y a 25 ans, il n'est toujours pas abouti. Je voulais rappeler ce point pour éviter les effets d'annonce et nous inviter à prendre en compte les travaux du COR.

Mme Catherine Deroche. – Les résultats confirment ce qu'avait dit le Sénat au moment de l'examen du PLF et du PLFSS quant à l'optimisme des prévisions. Le Sénat avait raison. Les propos de la ministre, très rassurants, sont démentis actuellement. Les comparaisons avec 2012 ne sont pas pertinentes : nous étions au lendemain d'une crise très profonde alors que sur la période récente, il y a eu un alignement des planètes que le gouvernement d'alors n'a pas su mettre à profit. La branche AT-MP, qui est maintenant à l'équilibre, ne doit pas servir de variable d'ajustement par des prélèvements au profit de la branche maladie. Nous devons être très vigilants.

Mme Patricia Schillinger. – Les frontaliers suisses, qui sont régis par des conventions spécifiques, seront-ils concernés par la réforme de l'indemnisation du chômage ?

M. René-Paul Savary. – Une fois le constat fait, quelles sont les propositions que nous pourrions être amenés à faire pour participer à l'évolution des comptes sociaux ? Je rappelle que dans le domaine médico-social, des dépenses d'investissements ont aussi été financées par des fonds qui n'étaient pas pérennes. Parallèlement, pour être positif, il faut rappeler que 6 à 7 milliards d'euros sont générés chaque année par les mutuelles avec des possibilités d'économies par la prise en charge de certains dispositifs et de certaines pathologies. Un deuxième point sur lequel nous pourrions progresser est la recherche sur les troubles cognitifs. Il faudra réfléchir à la responsabilisation des malades et aux procédures d'essais cliniques pour que la recherche avance plus rapidement. Il y a une vraie piste d'économie pour la société et de bien être pour les malades.

Mme Annie David. – Je ne rappellerai pas tous les chiffres qui viennent d'être évoqués. Je voudrais proposer des recettes nouvelles sur les différentes branches. Je rappelle qu'avec les exonérations de cotisations sociales, ce sont près de 30 milliards d'euros qui font défaut à la protection sociale, même si quelques transferts du budget tentent de les compenser. Sur la branche maladie, je partage les inquiétudes exprimées par Mme Deroche quant aux transferts depuis la branche AT-MP. Sur la branche famille, nous avons dénoncé la prestation partagée d'éducation de l'enfant et l'on voit que le but recherché, qui était de réaliser des économies, a bien été atteint. Toutes ces mesures ont été prises au détriment des allocataires. On peut se réjouir de la baisse des dépenses de la branche AT-MP mais quand on connaît les besoins de compensation, notamment dans le domaine de l'amiante, on sait qu'ils ne sont pas satisfaits. Il faut donc mettre fin aux exonérations de cotisations sociales, qui n'ont aucun effet sur le chômage mais ont un effet délétère sur les comptes sociaux.

M. Jean-Noël Cardoux. – Je partage les propos de Catherine Deroche. Le gouvernement précédent a bénéficié de conditions tout à fait favorables en matière de prix du pétrole ou d'évolution des taux d'intérêts qui n'ont pas été mises à profit. On peut difficilement comparer cette période récente avec celle de la crise de 2008-2012. Sur les propositions, elles sont difficiles dans le contexte actuel. On sait par exemple que le Gouvernement entend mettre fin à la négociation paritaire sur l'assurance-chômage et faire prendre en charge le chômage par l'État avec une augmentation de la CSG. Il n'est pas surprenant que la branche AT-MP soit excédentaire puisque les cotisations sont modulées en fonction du risque dans les entreprises. L'excédent serait ponctionné pour la mise en œuvre du compte pénibilité. Nous sommes donc en plein brouillard. S'agissant des chiffres annoncés pour la sécurité sociale, nous ne sommes pas loin des surprises que nous avons constatées sur les comptes de l'État où 8 milliards d'euros de dépenses ne sont pas financées.

Mme Laurence Cohen. – J'attire votre attention sur le fait que, de gouvernement en gouvernement, ce sont toujours les mêmes recettes qui sont utilisées, chercher à faire des économies, ce qui n'améliore absolument pas le recours aux soins de nos concitoyens, ni même les déficits. Je voudrais au moins avancer une proposition : une Casa Act sur les actionnaires, à l'image de la Casa sur les retraités, pourrait contribuer à financer la prise en charge du vieillissement.

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Je rappelle que les prélèvements obligatoires sont déjà très élevés dans notre pays, nous sommes à plus de 44 % du PIB, dont 24 % au profit de la protection sociale. Je pense que nous touchons là aux limites, par rapport, notamment, aux autres pays européens. Nous dépensons 5,5 points de PIB de plus que la moyenne européenne en matière sociale. Le principal écart porte, je le rappelle, sur les retraites. On peut peut-être discuter de l'efficacité de ces dépenses.

Je n'ai pas voulu m'engager sur des perspectives mais être assez exhaustif sur les constats pour nourrir la réflexion.

Sur la fusion des débats sur les recettes du projet de loi de finances et du projet de loi de financement de la sécurité sociale, je rappelle que l'on peut bien sûr débattre mais qu'il ne saurait y avoir de fusion des parties recettes sans modification des lois organiques. Je sais que certains sont partisans de tout mêler et je comprends l'intérêt que cela peut représenter mais je crois que nous devons être vigilants. J'ai fait part de ma disponibilité sur ce sujet au ministre de l'action et des comptes publics.

Les travaux du COR sont toujours très riches et intéressants mais ce qui m'étonne et m'inquiète, c'est une révision si brutale des perspectives. Ce serait intéressant de les rencontrer à ce propos.

Il est vrai que l'habitude a été prise de ponctionner la branche AT-MP. Elle pourrait effectivement servir au financement du compte pénibilité. Nous allons en débattre.

C'est avec la Suisse que le déficit de l'assurance-chômage sur l'indemnisation des frontaliers est le plus important, 650 millions d'euros. L'assurance-chômage attend globalement 480 millions d'euros d'économies d'une révision des règles. Le sujet est traité au niveau européen. Les propositions de la Commission européenne sont une indemnisation des demandeurs d'emploi par le pays dans lequel ils ont cotisé au moins 12 mois. Les règles issues des conventions avec la Suisse découlent des règles européennes. Il est donc probable que les frontaliers suisses seront concernés.

On voit bien que les économies sont à rechercher notamment dans le domaine de l'assurance maladie pour retrouver le chemin de l'équilibre. Le rapprochement entre les mutuelles et la sécurité sociale est effectivement un sujet de réflexion.

Mme Laurence Cohen. – Et l'égalité salariale entre les hommes et les femmes ?

M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général. – Elle ne se décrète pas. Ce n'est de toute façon pas une seule mesure qui permettra de revenir à l'équilibre des comptes de la sécurité sociale.

La commission autorise la publication du rapport d'information.