

Programme « financement » - Partie II « Objectifs / Résultats »
Objectif n°1 : Garantir la viabilité financière des régimes de base

Indicateur n° 1-1 : Taux d'adéquation des dépenses avec les recettes...

1^{er} sous-indicateur : ...du régime général de la sécurité sociale ;

2^{ème} sous-indicateur : ...de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale.

Finalité : le premier sous-indicateur, qui mesure le taux d'adéquation des dépenses et des recettes du régime général de la sécurité sociale, synthétise ceux présentés pour chacune des branches de la protection sociale examinées dans les différents programmes de qualité et d'efficacité. Il vise à apprécier l'équilibre financier global du régime général et à comparer la situation financière des différentes branches. Le second sous-indicateur, qui apprécie l'adéquation des recettes aux dépenses pour l'ensemble des régimes de base, généralise le précédent et donne par là-même une vision plus complète de la situation financière de la sécurité sociale.

Résultats : l'équilibre global réalisé et projeté pour le régime général de la sécurité sociale est le suivant :

Année	2006	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	Objectif	
Dépenses (Mds€)	278,9	291,1	303,3	314,6	318,6		
Recettes (Mds€)	270,1	281,6	293,1	291,2	288,1		
Solde (Mds€)	-8,7	-9,5	-10,2	-23,5	-30,6		
<i>dont maladie</i>	-5,9	-4,6	-4,4	-11,5	-14,6		
<i>dont AT/MP</i>	-0,1	-0,5	+0,2	-0,6	-0,8		
<i>dont vieillesse</i>	-1,9	-4,6	-5,6	-8,2	-10,7		
<i>dont famille</i>	-0,9	+0,2	-0,3	-3,1	-4,4		
Recettes / dépenses	96,9 %	96,7 %	96,6 %	92,5 %	90,4 %		Équilibre

Source : PLFSS pour 2010.

La situation financière s'est stabilisée entre 2006 et 2008, avec un ratio des recettes et des dépenses proche de 97 %. Au cours de cette période, l'augmentation du besoin de financement de la branche vieillesse a pu être approximativement compensée par la réduction du déficit de la branche maladie. L'exercice 2009 est marqué par l'impact en année pleine de la dégradation de la conjoncture économique, qui se traduit dans la prévision pour cet exercice par une diminution des recettes en valeur (-0,7 %), tandis que les charges, bien que moins dynamiques, augmenteraient encore de +3,7 %. Sous ces hypothèses, le solde du régime général atteindrait -23,5 Md€, soit une couverture des dépenses par les recettes à hauteur de seulement 92,5 %. Les comptes prévisionnels pour 2010 prolongent cette tendance, avec une nouvelle diminution en valeur des recettes, en raison de l'hypothèse retenue pour l'évolution de la masse salariale (-0,4 %), et malgré des dépenses en progression ralentie (+1,3 %).

La chute de l'activité économique et de l'emploi en 2009 et 2010 a pour conséquence de reporter à une échéance ultérieure des réallocations de ressources internes à la protection sociale qui paraissaient possibles à la fin 2008. Certes, des redéploiements importants sont aujourd'hui à l'œuvre à l'intérieur de la sécurité sociale, au travers de la mise à la charge de la branche famille et du Fonds de solidarité vieillesse de dépenses supportées jusqu'ici par les régimes de retraite, qui s'apparentent à des aides différées aux familles ou à des prestations relevant de la solidarité nationale. Il serait toutefois souhaitable que, compte tenu des perspectives d'évolution à long terme des différentes catégories de dépenses sociales, qui ne sont pas également affectées par le vieillissement de la population, ils s'étendent à des transferts de ressources entre sous-secteurs de la protection sociale, en particulier de l'assurance chômage vers la sécurité sociale.

Pour l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale, l'équilibre réalisé et projeté se présente ainsi :

Année	2007	2008	2009 (p)	2010 (p)	Objectif
Dépenses (Mds€)	397,9	414,0	428,5	435,7	
Recettes (Mds€)	388,7	404,2	403,8	404,1	
Solde (Mds€)	-9,1	-9,7	-24,7	-31,5	
dont maladie	-5,0	-4,1	-11,6	-14,2	
dont AT/MP	-0,4	+0,2	-0,5	-0,7	
dont vieillesse	-3,9	-5,6	-9,5	-12,2	
dont famille	0,2	-0,3	-3,1	-4,4	
Recettes / dépenses	97,7 %	97,6 %	94,2 %	92,8 %	Équilibre

Source : PLFSS pour 2010.

Le passage en « tous régimes de base » est porteur d'un effet de champ d'une ampleur variable d'une branche à l'autre : presque nul s'agissant des prestations famille, il est de l'ordre de 15 % pour les risques maladie et AT/MP et représente un quasi doublement des charges et produits en jeu s'agissant des prestations de retraite. Les tendances du ratio recettes / dépenses « tous régimes » en 2009 et en 2010 sont cependant un peu moins défavorables que celles observées pour le régime général, du fait des mécanismes qui assurent automatiquement l'équilibre de la plupart des régimes autres que le régime général.

Construction des sous-indicateurs : fondé sur les comptes consolidés du régime général (maladie, accidents du travail – maladies professionnelles, vieillesse, famille), le premier sous-indicateur rapproche, année après année, le total des charges supportées au total des produits et apprécie l'écart éventuel entre ces deux grandeurs. Le second sous-indicateur est construit de manière similaire, mais sur le champ de l'ensemble des régimes de base. Dans les deux cas, l'équilibre est apprécié sous les hypothèses du scénario macroéconomique sous-jacent à celui retenu dans les projets de loi de finances et de loi de financement de la sécurité sociale pour 2010. Par construction, ce scénario inclut les mesures nouvelles et peut de ce fait différer des prévisions publiées dans le rapport de la Commission des comptes de la Sécurité sociale.

Précisions méthodologiques : les sous-indicateurs sont exprimés en milliards d'euros courants et portent sur le champ du régime général de la sécurité sociale (1^{er} sous-indicateur) et de l'ensemble des régimes de base (2^{ème} sous-indicateur).

Dans les deux cas, les charges et produits présentés ici sont cohérents avec la définition retenue pour la LFSS : il s'agit de grandeurs nettes. Ainsi, les charges nettes sont diminuées des reprises de provisions sur prestations et n'intègrent pas les dotations sur provisions et admissions en non valeur (ANV) sur actifs circulants (annulation de créances qui n'ont plus de chances raisonnables d'être recouvrées). Les produits nets ne prennent pas en compte les reprises de provisions sur prestations et sont diminués des dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants.

Il est à noter que si les soldes globaux du régime général et des régimes de base s'obtiennent par une simple addition des soldes des différentes branches, ce n'est pas le cas pour le total des charges et des produits car il s'agit de comptes consolidés (les transferts entre branches y sont donc neutralisés). A la suite d'une modification de la méthodologie de consolidation intervenue en 2009, les comptes consolidés du régime général de l'ensemble des régimes ont été recalculés seulement pour les exercices 2006 et suivants, et ceux de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale seulement pour les exercices 2007 et suivants.

Programme « financement » - Partie II « Objectifs / Résultats »

Objectif n°1 : Garantir la viabilité financière des régimes de base

Indicateur n° 1-2 : Evolution de la dette « courante » des organismes de Sécurité sociale (non reprise par la CADES ou l'Etat).

Finalité : même si elle en constitue la plus grande part, la dette portée par la CADES ne représente actuellement pas l'intégralité de la dette sociale. Le suivi des déficits cumulés des régimes de base non repris par la CADES ou le cas échéant par l'Etat, permet d'apprécier l'évolution du niveau d'endettement de la sécurité sociale pour la part financée par un recours à des emprunts de court terme, lesquels avaient initialement pour vocation principale le financement des décalages frictionnels en trésorerie entre les recettes et les dépenses.

Résultats : la dette courante des organismes de sécurité sociale évolue comme suit :

Situation au 31 décembre, en Md€	2005	2006	2007	2008	Reprises de dettes	2009 (p)	Objectif
Soldes cumulés du régime général, non repris par la CADES	- 3,6	- 6,5	- 16,0	- 26,1	23,0	- 26,6	
Solde cumulé du FSV	- 3,7	- 5,0	- 4,8	- 4,0	4,0	- 3,0	
Solde cumulé du FFIPSA	- 2,0	- 3,3	- 4,9	- 7,6	8,0	- 0,9	
Total	- 9,3	- 14,8	- 25,7	- 37,7	35,0	- 30,5	

Source : DSS. (p) : montant prévisionnel.

Fin 2008, la dette sociale s'élevait à 37,7 Md€. La situation financière du régime général s'est dégradée de 10,1 Md€ en un an. Son niveau d'endettement atteint 26,1 Md€ le 31 décembre 2008. Le FSV a, quant à lui, enregistré un excédent de 0,8 Md€ en 2008, ce qui a réduit sa dette courante à fin 2008 à 4,0 Md€. Enfin, le régime des non salariés agricoles avant LFSS était déficitaire de 7,6 Md€.

Deux opérations de reprises de dettes intervenues dans le cadre des lois financières pour 2009 ont permis d'alléger significativement la dette courante portée par les organismes de sécurité sociale :

- la loi de finances pour 2009 (art. 61) a prévu la reprise de la dette financière à fin 2008 du Fonds de financement des prestations sociales des non salariés agricoles (FFIPSA) à hauteur de 8 Md€ ;
- la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (art. 10) a prévu la reprise, à hauteur de 27 Md€, des déficits cumulés à fin 2008 des branches maladie et vieillesse du régime général d'une part, et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV) d'autre part.

Cependant, la crise économique a eu des répercussions importantes sur les recettes de la sécurité sociale et a entraîné une forte dégradation des résultats prévisionnels 2009 des organismes. Le solde du régime général s'élèverait en 2009 à - 23,5 Md€. Le FSV, affecté, en plus de l'évolution de ces recettes, par l'accroissement de ses dépenses au titre de la prise en charge des cotisations retraite des chômeurs, verrait son solde s'établir à - 3 Md€. Enfin, le régime des exploitants agricoles serait déficitaire de 1,2 Md€. Globalement, fin 2009, la dette sociale atteindrait 30,5 Md€, soit 7,2 Md€ de moins qu'à fin 2008.

Construction de l'indicateur : le montant de la dette sociale non reprise par la CADES ou par l'Etat est obtenu en faisant la somme des montants des soldes comptables cumulés du régime général, du FSV et du régime des non salariés agricoles et en en déduisant les montants versés par la CADES et l'Etat dans le cadre des reprises de dettes.

Précisions méthodologiques : Pour le régime général, afin de tenir compte, d'une part, des précédentes reprises de dette, et, d'autre part, des transferts d'excédents de la CNAV vers le FRR, la dette non reprise est constituée des déficits cumulés de la CNAM depuis 2007, et des déficits des autres branches depuis 2005. Cette évaluation est conforme aux préconisations de la MECSS du Sénat de mai 2006, qui avait relevé l'absence de parfaite cohérence entre la somme des soldes cumulés depuis 1998 et le report à nouveau des branches.