

Les comptes du régime général en 2008

Ce document présente les résultats des quatre branches du régime général, tels qu'ils ressortent des données comptables transmises par les caisses. Ces informations seront analysées et présentées en détail dans le prochain rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale.

Ces résultats sont le reflet des comptes des quatre branches à leur clôture au 15 avril. Ils sont présentés sans préjudice des observations que la Cour des comptes formulera dans son rapport de certification des comptes du régime général à la fin du mois de juin.

Le déficit du régime général atteint 10,2 Md€ en 2008, ce qui représente une dégradation de 0,7 Md€ par rapport au résultat enregistré en 2007 (-9,5 Md€).

Après une forte réduction entre 2004 (-11,6 Md€) et 2007 (-4,6 Md€), le déficit de la branche maladie se stabilise en 2008 (-4,4 Md€). La branche accidents du travail affiche une nette amélioration de 0,7 Md€ par rapport à 2007 pour redevenir bénéficiaire de 0,2 Md€ en 2008.

La CNAV connaît en revanche une dégradation de 1 Md€ par rapport à 2007. Son solde s'établit à -5,6 Md€ en 2008, ce qui en fait la branche la plus déficitaire du régime général. La CNAF, après avoir été bénéficiaire en 2007, affiche un déficit de 0,3 Md€ en 2008.

Les recettes du régime général ralentissent en 2008 sous l'effet du retournement de conjoncture.

Les produits consolidés du régime général ont progressé de 4,1% en 2008, après 4,4% en 2007. Ce ralentissement, encore assez contenu, est le résultat de plusieurs effets contraires. D'une part, la masse salariale du secteur privé ralentit et freine l'évolution des contributions assises sur les revenus d'activité. Selon l'ACOSS, la masse salariale mesurée sur le champ de recouvrement des URSSAF a progressé de 3,65% en 2008, après un pic de 4,85% en 2007. D'autre part, la réforme plaçant les URSSAF comme « interlocuteur social unique » (ISU) pour les travailleurs indépendants a conduit à un mouvement important de mensualisation du prélèvement des cotisations, jusque-là trimestrialisé, qui a généré en 2008 une forte hausse des produits de CSG et de cotisations d'allocations familiales. Enfin, la diminution du taux de

recouvrement constatée sur l'année 2008 a conduit à augmenter sensiblement les dotations aux provisions inscrites par les caisses pour tenir compte du risque de non recouvrement d'une partie des cotisations et contributions.

Tableau 1 - Soldes 2007 et 2008 du régime général par branche

	En milliards d'euros		
	2007	2008	%
CNAM maladie			
Charges nettes	140,4	145,5	3,6%
Produits nets	135,8	141,0	3,8%
Solde	-4,6	-4,4	
CNAM-AT			
Charges nettes	10,7	10,5	-1,4%
Produits nets	10,2	10,8	5,3%
Solde	-0,5	0,2	
CNAV			
Charges nettes	90,4	95,4	5,5%
Produits nets	85,8	89,7	4,6%
Solde	-4,6	-5,6	
CNAF			
Charges nettes	54,8	57,5	5,0%
Produits nets	54,9	57,2	4,1%
Solde	0,2	-0,3	
Régime général consolidé			
Charges nettes	291,3	303,6	4,2%
Produits nets	281,8	293,4	4,1%
Solde	-9,5	-10,2	

Note : Les charges et produits nets sont calculés à partir des charges et des produits comptabilisés par les caisses après neutralisation symétrique de certaines écritures (transferts entre la CNSA et la CNAM portant sur l'ONDAM médico-social, reprises de provisions sur prestations, dotations aux provisions sur actifs circulants, écritures liées à l'apurement de la dette de l'Etat...). Ces neutralisations, sans impact sur les soldes, visent à approcher une évolution économique des charges et des produits.

Les charges et produits du régime général sont en outre consolidés (les transferts internes au régime général sont neutralisés).

L'agrégat composé des cotisations (secteurs privé et public, particuliers employeurs et travailleurs indépendants) et des recettes

compensant les exonérations croît de 3,9% en 2008 (contre 5% en 2007), dont 0,3 point sont imputables aux effets sur les travailleurs indépendants. Cependant, les cotisations seules sont bien moins dynamiques (2,4%) en raison de la forte croissance des exonérations (12,4%). En effet, l'année 2008 est la première année pleine pour le dispositif d'exonération des heures supplémentaires qui représente un montant de 2,9 Md€ contre 0,6 Md€ en 2007. En revanche, les allègements généraux sur les bas salaires ont augmenté moins vite que les années précédentes (4,2% contre 12% en 2007). Les exonérations ciblées ont été quasiment stables en raison de la suppression de la plupart des exonérations de cotisations accidents du travail et du basculement, à partir du quatrième trimestre 2008, des exonérations sur les contrats de professionnalisation dans le droit commun des allègements généraux.

Tableau 2 - Détail des produits 2007 et 2008 du régime général

	En milliards d'euros		
	2007	2008	%
Cotisations sociales	165,1	169,2	2,4%
CSG	61,4	64,4	4,8%
Exonérations remboursées par l'Etat	4,0	4,0	0,3%
ITAF compensant des exonérations	21,4	24,8	15,5%
Autres impôts et taxes affectés	5,0	5,7	13,9%
Autres contributions publiques	7,0	7,2	2,8%
Transferts	13,9	14,1	1,2%
Autres	3,9	4,1	7,1%
Ensemble des produits	281,8	293,4	4,1%

L'assiette de la CSG, qui est plus large que celle des seuls revenus d'activité, évolue généralement plus vite que les cotisations. A cet effet s'ajoute l'impact de la modification du calendrier de versement des travailleurs indépendants. Ainsi, la CSG assise sur les revenus d'activité augmente globalement de 5,5%, et de 4,3% hors travailleurs indépendants. La croissance de la CSG assise sur les revenus du capital est plus modérée (2,6%) et subit plusieurs effets ponctuels contraires : un supplément de recettes de 1 Md€ en 2008 lié à la mise en place du prélèvement à la source de la CSG sur les dividendes et, en sens inverse, le report sur 2009 d'une partie du dernier acompte de l'année 2008, auquel s'ajoute le contrecoup négatif de l'impact ponctuel sur 2007 de l'avancement du calendrier de certains prélèvements.

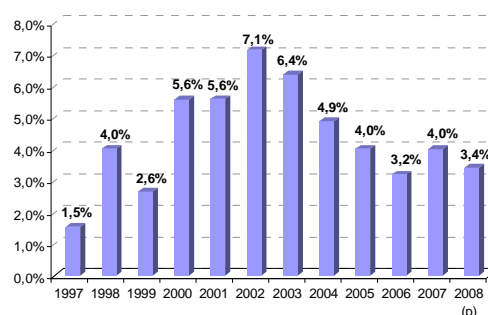
Les fortes hausses des autres recettes fiscales traduisent la compensation à l'euro/euro des exonérations sur les heures supplémentaires et l'instauration en LFSS 2008 de nouvelles taxes, sur les indemnités de mises à la retraite et sur les stock-options.

La branche maladie poursuit son redressement sur un rythme ralenti avec un déficit de 4 449 M€, en réduction de 0,2 Md€ par rapport à 2007.

Les produits de la CNAM - maladie ont augmenté de 3,8% en 2008 contre 3,6% pour les charges.

Selon les données issues des comptes 2008 des régimes, la croissance des dépenses dans le champ de l'ONDAM est restée modérée en 2008, s'établissant à 3,4%, dans la continuité des exercices précédents. Depuis 2005, cette croissance est en moyenne de 3,7% par an. Les dépenses de soins de ville ralentissent notablement (2,5%, contre 4,4% en 2007), en grande partie du fait de la franchise mise en place en janvier 2008. L'impact de ce dispositif, qui concerne plusieurs postes mais principalement le médicament, est estimé à -1,2 point sur le taux de croissance de l'enveloppe soins de ville. Les dépenses afférentes aux établissements de santé connaissent, quant à elles, une certaine accélération (3,9%, contre 3,0% en 2007). D'une part, le niveau des dépenses avait été relativement bas en 2007 compte tenu de la difficulté pour certains établissements publics de valoriser une partie de leur activité suite à la modification des règles de facturation ; d'autre part, le passage de la tarification à l'activité de 50% en 2007 à 100% en 2008 a pu inciter les établissements à produire davantage d'activité afin d'obtenir des recettes supplémentaires.

Croissance des dépenses dans le champ de l'ONDAM entre 1997 et 2008



Le dépassement de l'objectif est de l'ordre de 0,9 Md€ en 2008, pour 152,9 Md€ de dépenses, soit un montant supérieur de 0,1 Md€ à celui prévu dans le rapport à la CCSS de septembre dernier.

Evolution de la trésorerie de l'ACOSS en 2008

Au 31 décembre 2008, la trésorerie de l'ACOSS affichait un solde négatif, s'établissant à -17,3 Md€, contre -20,1 Md€ en 2007, soit une variation de trésorerie de +2,8 Md€. Hors reprise de dettes (+10,0 Md€ le 23 décembre 2008), la trésorerie de l'ACOSS se serait dégradée de -7,2 Md€.

Ce dépassement est imputable aux soins de ville (0,8 Md€) et, de façon plus marginale, aux établissements de santé (0,1 Md€)

Par ailleurs, les prestations hors ONDAM (versées au titre de la maternité et de l'invalidité) progressent de 2,5% en 2008, soit un rythme similaire à celui de 2007 (2,4%). Les charges nettes de compensations versées par la CNAM aux autres régimes augmentent de 290M€ par rapport à celles de 2007. Les déficits des régimes intégrés financièrement (salariés agricoles, ENIM et, depuis 2008, Caisse de Mayotte) représentent une charge supplémentaire de 150 M€ pour la CNAM.

La branche accidents du travail – maladies professionnelles, améliorant son solde de 0,7 Md€, devient excédentaire de 241 M€.

La branche a bénéficié de recettes dynamiques (+5,3%) en raison de la suppression des exonérations de cotisations AT-MP, dont certaines n'étaient pas compensées. Surtout ses charges se contractent de 1,4% après une très forte hausse en 2007 (+ 9,8%).

Les dépenses en établissements de santé (y compris les dotations nettes aux provisions) diminuent de 180 M€ en 2008. Une partie de cette diminution s'explique par le fait que la correction de la sous-facturation à la branche AT-MP (au détriment de la branche maladie) des charges de soins en établissement de santé ne porte plus que sur 2008 alors que cette révision à la hausse des charges de la branche AT-MP concernait deux exercices en 2007. Deux autres charges sont en net recul : la provision au titre du déficit du FCAATA (prétraitements amiante) représente 20 M€ en 2008 contre 150 M€ en 2007 et la compensation AT versée au régime des Mines baisse de 110 M€.

Le solde de la branche famille se dégrade de 0,5 Md€ et devient déficitaire de 348 M€.

Les charges de la CNAF progressent de 5% en 2008 (contre seulement 2,0% en 2007), dont un point est imputable à un changement de méthode comptable du provisionnement des indus et rappels. Les recettes progressent de 4,1% à un rythme similaire à celui de 2007.

Globalement, les prestations légales augmentent de 3,5% en 2008, contre 3% en 2007. Deux tendances sont à l'œuvre. Hors prestations spécifiques à la petite enfance, les prestations familiales, qui représentent près de la moitié des allocations versées, évoluent de 0,5%, contre 1,5% en 2007. Cette faible

progression s'explique à la fois par la réduction tendancielle de la taille des familles et par la faible revalorisation des prestations en 2008 (1% contre 1,7% en 2007).

Au contraire, les autres prestations sont très dynamiques. Les prestations légales à destination de la petite enfance augmentent de 6,0% en 2008 contre 4,6% en 2007, tirées notamment par une augmentation de 2,1% des naissances (834 000 naissances, soit le chiffre le plus élevé depuis 1981).

Les aides au logement augmentent fortement en 2008 (7,6% contre 1,6% en 2007) en raison, notamment, du report de la révision des ressources des allocataires du 1^{er} juillet 2008 au 1^{er} janvier 2009 et du retournement du marché du travail. Les prestations en faveur des handicapés conservent une croissance soutenue (5,2% contre 5,4% en 2007).

Enfin, les transferts vers la CNAV au titre de la prise en charge des cotisations vieillesse des parents au foyer (AVPF) augmentent en 2008 de +7% en raison du contrecoup d'une régularisation de 250 M€ en 2007.

Le déficit de la branche vieillesse se creuse de plus d'1Md€ pour atteindre -5 636 M€

Bien qu'en ralentissement, les charges de la branche (+5,5% contre +6,4% en 2007) continuent d'augmenter plus rapidement que ses produits (+4,6% contre +3,3% en 2007).

La croissance toujours élevée des prestations légales (5,6% contre 6,1% en 2007) s'explique principalement par le rythme soutenu des départs à la retraite des générations du « baby boom ». Elle est toutefois freinée, en 2008, par la moindre revalorisation des pensions (1,4% en moyenne annuelle contre 1,8% en 2007). Le coût de la retraite anticipée continue d'augmenter (2,4 Md€ contre 2,1 Md€ en 2007), le dispositif contribuant pour 0,35 point à la croissance totale des prestations.

Les charges financières de la branche retraite ont progressé de 160 M€ en 2008 sous l'effet des déficits croissants.

La CNAV a bénéficié en 2008 de deux nouvelles recettes assises sur les prétraitements d'entreprise et les indemnités de mise à la retraite, pour un montant total de 320 M€.

Le solde du FSV s'établit en 2008 à 0,8 Md€ contre 0,2 Md€ en 2007. Les recettes du fonds ont progressé de 6,5% tandis que ses dépenses n'augmentaient que de 1,9%.

Comparaison avec la prévision pour 2008 votée en LFSS

Le résultat 2008 du régime général (-10,2 Md€) est plus dégradé de 0,9 Md€ que la prévision retenue en novembre 2008 pour la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 (LFSS), qui s'élevait à -9,3 Md€ et intégrait déjà une révision importante des hypothèses macroéconomiques par rapport aux prévisions présentées lors de la Commission des comptes de septembre 2008 (-8,9 Md€). Les premiers effets la crise économique, pris en compte dès la LFSS, expliquent une dégradation de 500 M€ par rapport à la prévision CCSS, anticipant notamment une baisse des cotisations, de la CSG et des autres recettes fiscales affectées à la sécurité sociale. Au contraire, la modification de l'affectation des droits tabacs et alcools adoptée en LFSS a un impact comptable positif de 100 M€ sur l'année 2008.

L'écart entre les comptes 2008 réalisés et les prévisions retenues en LFSS s'explique essentiellement par la dégradation, plus forte encore qu'anticipée, de la conjoncture économique. Les recettes assises sur les revenus d'activité sont inférieures de près d'1 Md€ à la prévision LFSS : la masse salariale du secteur privé a augmenté de 3,65% en 2008, alors que la prévision retenue en LFSS était de 4,25% et celle de la CCSS de septembre 2008 de 4,5%.

S'agissant des charges, les prestations ont globalement été inférieures de 400 M€ aux prévisions. Les prestations légales versées par la branche famille (principalement les allocations logement et les aides à la garde d'enfants) ont été supérieures de 400 M€ aux prévisions. A l'inverse, les prestations légales versées par les autres branches ont été moins dynamiques que prévu (-200 M€ pour les pensions de retraite, -150 M€ pour les prestations maladie et -90 M€ pour les prestations AT-MP). Le reste de l'écart s'explique par une progression moins rapide que prévue des dépenses d'action sanitaire et sociale des branches maladie et famille (respectivement -210 M€ et -180 M€), atténuée par une progression de celles de la branche vieillesse supérieure de 50 M€ aux prévisions.

Enfin, des opérations comptables ont été effectuées par les caisses, suite notamment aux observations formulées par la Cour des Comptes, pour un montant net pesant pour 290 M€ sur le solde du régime général.

Parmi les autres sources d'écart significatif, on peut relever une économie de 200 M€ par rapport aux prévisions de dépenses de gestion administrative et des recettes fiscales inférieures de 300 M€ aux prévisions, notamment en raison du faible dynamisme des recettes assises sur les revenus du capital.

En millions d'euros

	Maladie	AT	Famille	Vieillesse	Ensemble
Solde CCSS septembre 2008	-4 010	390	430	-5 720	-8 910
révision des hyp. Macroéconomiques	-290	-40	-110	-50	-490
Mesure LFSS sur affectation des ITAF	100	0	0	0	100
Solde LFSS décembre 2008	-4 200	350	320	-5 770	-9 300
Prestations	370	90	-230	160	380
Gestion courante	80	10	100	40	220
Recettes sur revenus d'activité	-250	-200	-160	-330	-930
Recettes fiscales hors CSG activité	-220	30	-50	-90	-320
Régularisations comptables	-70	0	-420	200	-290
Autres	-160	-30	90	150	50
Solde 2008 avril 2009	-4 450	240	-350	-5 640	-10 190
<i>Ecart / solde LFSS</i>	<i>-250</i>	<i>-110</i>	<i>-670</i>	<i>130</i>	<i>-890</i>

Note de lecture : les montants indiqués dans le tableau ci-dessus, permettant de passer des soldes prévisionnels de la CCSS aux soldes comptables définitifs, décomposent les écarts entre réalisations et prévisions. Ainsi, un accroissement des charges ou de moindres produits apparaissent avec un signe négatif (positif en cas de moindres charges ou de surcroît de produits).

Historique des soldes du régime général entre 1990 et 2008, par branche (en euros courants)

