



Les perspectives financières des régimes de base de la sécurité sociale associées à la loi de financement pour 2016

Ce document détaille les prévisions financières pour 2016 des quatre branches des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du fonds de solidarité vieillesse (FSV), telles qu'elles ont été adoptées dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2016 et intégrant l'impact financier des mesures adoptées dans le cadre de cette même loi, de la loi de finances pour 2016 et des dispositions prises par voie réglementaire¹.

Sans l'apport des mesures nouvelles des lois financières pour 2016, le déficit des régimes de base et du FSV serait en hausse de 1,4 Md€ et s'établirait à 13,8 Md€

Avant mesures nouvelles pour 2016, le déficit de l'ensemble des régimes de base et du FSV progresserait, principalement sous l'effet de la dynamique spontanée des charges entrant dans le champ de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (ONDAM). En revanche, la hausse tendancielle des dépenses des autres prestations serait contenue par la faible inflation prévue pour 2015 et 2016 (+0,1 % et +1 %), ainsi que par les effets des réformes de la politique familiale décidées dans le cadre des LFSS 2014 et 2015 et des réformes portant sur les retraites. Les recettes seraient quant à elles dynamisées par l'amélioration de la conjoncture (cf. tableau 3).

Les mesures nouvelles permettraient de ramener le déficit de l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale et du FSV à 9,2 Md€ en 2016, en réduction de 3,2 Md€ par rapport à 2015

Les mesures adoptées en LFSS pour 2016² devraient contribuer à accroître les recettes de 0,8 Md€ et à réduire les dépenses de 3,8 Md€ par rapport à leurs évolutions à législation inchangée, permettant ainsi de diminuer d'un tiers (4,6 Md€) le déficit tendanciel de

l'ensemble des régimes de base et du FSV et de poursuivre la réduction du déficit par rapport à 2015 (cf. tableau 1).

Tableau 1 - Soldes prévisionnels 2015 et 2016 des régimes de base par branche et du FSV (Md€)

	2015	2016				Evolution 2015-2016
		tendanciel	changement de périmètre	mesures nouvelles	prévision LFSS	
Maladie						
Charges nettes	198,0	204,1		-3,3(**)	201,1	1,6%
Produits nets	190,5	194,0		0,5(**)	194,9	2,3%
Solde	-7,5	-10,1		3,9	-6,2	1,3 Md€
AT-MP						
Charges nettes	13,2	13,5		-0,1	13,4	1,1%
Produits nets	13,9	14,2		-0,3	14,0	0,6%
Solde	0,6	0,7		-0,2	0,6	-0,1 Md€
Famille (*)						
Charges nettes	54,4	54,8	-5,0	-0,2	49,6	-8,7%
Produits nets	52,8	53,5	-5,0	0,2	48,8	-7,6%
Solde	-1,6	-1,2	0,0	0,4	-0,8	0,7 Md€
Vieillesse						
Charges nettes	223,8	228,1		-0,3	227,8	1,8%
Produits nets	223,5	228,5		0,2	228,7	2,3%
Solde	-0,2	0,4		0,5	0,9	1,1 Md€
Tous régimes de base						
Charges nettes	475,9	486,8	-5,0	-3,5	478,3	0,5%
Produits nets	467,3	476,7	-5,0	1,0	472,8	1,2%
Solde	-8,6	-10,1	0,0	4,6	-5,6	3 Md€
FSV						
Charges nettes	20,3	20,2		-0,1	20,1	-1,0%
Produits nets	16,5	16,5		0,0	16,4	-0,3%
Solde	-3,8	-3,7		0,0	-3,7	0,2 Md€
Régimes de base et FSV						
Charges nettes	476,4				478,7	0,5%
Produits nets	463,9				469,5	1,2%
Solde	-12,4	-13,8	0,0	4,6	-9,2	3,2 Md€

(*) La colonne « changement de périmètre » présente, pour la branche famille, les montants permettant de neutraliser l'impact des mesures 2016 de la seconde phase du pacte de responsabilité sur les produits qui est compensé par le transfert à l'Etat des charges liées au financement de l'ALF et de la protection juridique des majeurs.

(**) Les montants indiqués pour la branche maladie intègrent la réduction de 0,3 Md€ de charges et de produits résultant de la réforme des cotisations maladie des professionnels et auxiliaires médicaux.

¹ L'ensemble des comptes prévisionnels avant mesures est présenté de manière détaillée dans le rapport de la CCSS de septembre 2015.

² Le détail de ces mesures figure dans « La LFSS 2016 en chiffres » (<http://www.securite-sociale.fr/LFSS-2016-en-chiffres>).

Après prise en compte des dispositions des lois financières pour 2016, la hausse des dépenses (+2,3 Md€) serait inférieure à celle des recettes (+5,6 Md€), conduisant ainsi à une amélioration du solde de 3,2 Md€ par rapport à 2015. Ce redressement concernerait quasiment toutes les branches, mais à des degrés divers : le solde des branches maladie et vieillesse (y compris FSV) serait ainsi amélioré de 1,3 Md€, tandis que le déficit de la branche famille serait réduit de 0,7 Md€. Seul le solde de la branche AT-MP se dégraderait très légèrement (de 0,1 Md€).

Les mesures nouvelles bénéficieront principalement à la branche maladie qui verrait sa situation s'améliorer : l'évolution de l'ONDAM a été fixée à 1,75%, ce qui représente 3,4 Md€ d'économies en 2016³ par rapport à la croissance tendancielle. Elle bénéficierait également de recettes nouvelles pour un montant de 0,5 Md€. Les branches vieillesse et famille sont également concernées par les mesures de la LFSS pour 2016 qui améliorent leur solde respectivement de 0,5 Md€ et de 0,4 Md€.

La mise en œuvre de la seconde étape du pacte de responsabilité et de solidarité

La seconde phase du pacte de responsabilité et de solidarité entre en vigueur en 2016. Elle étend la baisse de 1,8 point du taux de cotisations famille aux salaires compris entre 1,6 et 3,5 SMIC à compter du 1^{er} avril 2016, et exonère totalement les petites et moyennes entreprises de la contribution sociale de solidarité des sociétés (CSSS). Ces deux mesures représentent, avant compensation, une perte totale de recettes pour la sécurité sociale de 4,1 Md€ en 2016. La perte de cotisations porte sur la CNAF (3,1 Md€) et la perte de CSSS se répartit entre la CNAM (0,4 Md€), la CNAV (0,4 Md€) et le FSV (0,1 Md€).

Par ailleurs, le rendement de la mesure de **prélèvement à la source des cotisations et de la CSG des caisses de congés payés**, qui devrait contribuer à hauteur de 1,5 Md€ à la compensation de la première phase du pacte, diminuerait en 2016 de 1 Md€ par rapport à 2015. Cette baisse affecterait la CNAM (plus de

0,4 Md€), la CNAV (0,4 Md€) et la CNAF (0,1 Md€). Enfin, la **loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques** pour favoriser le développement de l'épargne salariale dans les PME et de l'actionariat salarié, réduit les prélèvements sociaux qui leur sont applicables de 0,2 Md€ en 2016, dont plus de la moitié pèse sur la CNAF.

Les lois financières pour 2016 fixent les modalités de compensation à la sécurité sociale de l'effet de ces mesures

Comme en 2015, la compensation intégrale du second volet du pacte prend la forme d'un transfert de dépenses auparavant financées par la CNAF au budget de l'Etat : **l'allocation logement à caractère familial (ALF)**, pour 4,7 Md€, et la **protection juridique des majeurs**, pour 0,4 Md€. Ces transferts permettent ainsi de réduire les charges de la CNAF de 5 Md€.

De plus, la **fraction de TVA affectée à la CNAM** sera relevée (pour 0,1 Md€) et les dépenses du FSV au titre du minimum vieillesse devraient se réduire de 60 M€ sous l'effet positif attendu de la création de l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) des anciens travailleurs migrants.

L'ensemble de ces opérations représente un montant global de 5,3 Md€, permettant de compenser intégralement les pertes de recettes pour la sécurité sociale. Le bilan par organisme n'est toutefois pas neutre, ces seules opérations favorisant, avant transferts internes détaillés ci-dessous, la CNAF (+1,7 Md€) au détriment de la CNAV (-0,9 Md€), de la CNAM (-0,7 Md€) et du FSV (-0,1 Md€).

La LFSS pour 2016 met en place d'importants transferts de recettes entre organismes de sécurité sociale

Au-delà de la compensation par organisme des pertes de recettes évoquées ci-dessus, ces transferts visent à affecter le produit des prélèvements assis sur les revenus du capital au financement de prestations non contributives, de manière à se mettre en conformité avec le droit européen⁴.

³ Une fraction de ces 3,4 Md€ d'économies nouvelles portent aussi sur la branche AT-MP.

⁴ Cf. page 82 de l'annexe 10 au PLFSS pour 2016 sur l'assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus des personnes affiliées auprès d'un autre Etat de l'Union européenne, suite à l'arrêt « De Ruyster ».

En conséquence, à compter de 2016, le FSV bénéficiera de l'essentiel (15 Md€) des recettes assises sur les revenus du capital (prélèvement social, prélèvement de solidarité et CSG sur le capital). En contrepartie, il rendra ses recettes de CSG assises sur les revenus d'activité et de remplacement à la branche maladie, de taxe sur les salaires à la CNAV et à la CNAF, de forfait social à la CNAV et de CSSS à la branche maladie et à la CNAV. En outre, la CNAF transférera une très légère fraction de CSG assise sur les revenus d'activité et de remplacement à la CNAM et la participation des régimes vieillesse au financement de l'APA sera revue.

Au total, l'ensemble de ces opérations est neutre sur le solde de l'ensemble des organismes de sécurité sociale (cf. tableau 2) et quasiment neutre pour celui de chacun des organismes.

Tableau 2 – Impact financier en 2016 des pertes de recettes associées au pacte de responsabilité et à la loi pour l'activité et la croissance, et des transferts induits

en milliards d'euros

	Pertes de recettes liées à la phase II du pacte	Pertes de recettes autres que la phase II du pacte	Recettes nouvelles et transferts Etat / Sécurité sociale	Transferts internes à la sécurité sociale	Impact sur le solde
Maladie	-0,4	-0,4	0,1	0,8	0,1
AT-MP	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Vieillesse	-0,4	-0,4	0,0	0,7	-0,1
Famille	-3,1	-0,3	5,1	-1,8	0,0
FSV	-0,1	0,0	0,1	0,1	0,0
Tous organismes*	-4,1	-1,2	5,3	0,0	0,0

*La CNSA et la Cades sont incluses dans le total, mais le détail des opérations sur ces caisses demeure marginal. Par ailleurs, ce tableau n'inclut pas le swap temporaire de taux de cotisations maladie/AT-MP de l'ordre de 0,3 Md€.

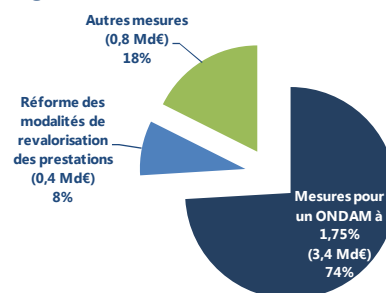
Les mesures d'économies réduiraient les dépenses des régimes de base et du FSV de 3,8 Md€ par rapport à leur évolution tendancielle

En 2016, la branche maladie, qui demeure la plus déficitaire, est celle qui supporte l'essentiel de l'effort d'économies. La LFSS pour 2016 vise à contenir la progression des dépenses entrant dans le champ de l'ONDAM à 1,75%, ce qui représente 3,4 Md€ d'économies compte tenu de la progression tendancielle de ces dépenses de 3,6%. Cet effort s'inscrit dans le cadre du plan d'économies triennal qui sous-tend depuis 2015 le déploiement de la stratégie nationale de santé et est axé sur : i) le renforcement de

l'efficacité de la dépense hospitalière (0,7 Md€) ; ii) le virage ambulatoire et la meilleure adéquation de la prise en charge en établissement (0,5 Md€) ; iii) les baisses de prix des produits de santé en ville, ainsi que la promotion des génériques (1 Md€) ; iv) la pertinence et le bon usage des soins (1,2 Md€).

De plus, la LFSS pour 2016 vise à simplifier le mode de revalorisation des prestations de sécurité sociale. Dorénavant, la revalorisation ne sera plus fonction que d'évolutions connues de l'inflation et non plus prévisionnelles, ce qui exclura en conséquence toute nécessité de correctif négatif *a posteriori*. Cette réforme s'accompagne de la mise en place d'un « bouclier », garantissant le maintien des prestations à leur niveau antérieur en cas d'inflation négative. Elle prévoit enfin une harmonisation des dates de revalorisation des prestations sociales. Compte tenu des prévisions d'inflation retenues en LFSS, cette réforme minorerait de 0,4 Md€ les dépenses des régimes de base et du FSV.

Graphique 1 – Impact financier des mesures portant sur les régimes de base et le FSV en 2016



La LFSS pour 2016 institue par ailleurs la protection universelle maladie, qui vise à universaliser la prise en charge des frais de santé. Cette réforme garantit la continuité des droits des assurés aux prestations en nature de l'assurance maladie. Elle conduit ainsi à revoir l'architecture du financement du risque maladie. Le mécanisme de compensation bilatérale maladie entre régimes sera supprimé, tandis que chaque régime maladie conservera désormais une fraction de la CSG assise sur les revenus d'activité correspondant à ce qui est prélevé sur les revenus de ses propres affiliés, en lieu et place du mécanisme de répartition forfaitaire en vigueur jusqu'ici. En contrepartie, tous les régimes maladie seront intégrés financièrement à la CNAM.

Encadré 1 • Trajectoire financière des régimes de base et du FSV à l'horizon 2019

La LFSS décrit dans son annexe B l'évolution prévisionnelle des agrégats de dépenses, de recettes et de soldes pour le régime général, l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et le fonds de solidarité vieillesse à l'horizon 2019. Ces trajectoires sont construites à partir des hypothèses macroéconomiques présentées dans le tableau 3, et intègrent les impacts financiers pluriannuels des mesures adoptées dans la LFSS pour 2016. Elles s'appuient par ailleurs sur une progression des dépenses d'assurance maladie cohérente avec un objectif d'évolution de l'ONDAM de 1,75% en moyenne sur la période 2016-2019.

La reprise de l'économie se poursuivrait à partir de 2017. Malgré cela, la trajectoire tendancielle des régimes de base et du FSV aurait conduit à un déficit proche de 20,9 Md€ en 2019. En effet, en l'absence des mesures nouvelles adoptées dans le cadre des lois financières pour 2016 et notamment des mesures permettant le respect d'un ONDAM évoluant à 1,75% par an, l'évolution des dépenses aurait été supérieure à celle des recettes.

L'ampleur de ce déficit aurait été largement imputable à la branche maladie, dont le besoin de financement tendanciel aurait atteint 16,4 Md€ en 2019 compte tenu d'une progression de ses dépenses estimée à 3,7% entre 2017 et 2019 avant mesures. Le solde de la branche vieillesse serait excédentaire en 2016 (+0,4 Md€) et demeurerait en léger excédent en 2017. La branche redeviendrait toutefois nettement déficitaire à partir de 2018 (-1,6 Md€ et -2,8 Md€ en 2019), du fait de la fin de montée en charge de la réforme des retraites de 2010 et de la fin des hausses de taux de cotisation prévues par la loi de 2014 sur les retraites. Le déficit de la branche famille diminuerait lentement (d'environ 0,1 Md€ par an) à l'horizon 2019 et atteindrait 0,9 Md€. Pour la branche AT-MP, l'évolution des recettes à législation inchangée serait supérieure à celle des charges, conduisant à une amélioration spontanée du solde de 0,8 Md€. Enfin, le solde du FSV s'améliorerait tendanciellement pour atteindre -2,3 Md€ en 2019 : cette trajectoire est étroitement liée à l'hypothèse d'une reprise de l'activité qui améliore les recettes et amoindrit les charges du fonds (la prise en charge des cotisations des chômeurs représentant plus de la moitié de ses charges).

Tableau 3 – Principales hypothèses sous-jacentes à la construction des prévisions à l'horizon 2019

	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)	2017 (p)	2018 (p)	2019 (p)
PIB volume	0,4%	0,2%	1,0%	1,5%	1,5%	1,8%	1,9%
Masse salariale secteur privé	1,2%	1,5%	1,7%	2,8%	3,1%	3,7%	3,8%
ONDAM	2,3%	2,6%	2,0%	1,75%	1,75%	1,75%	1,75%
Prix hors tabac	0,7%	0,4%	0,1%	1,0%	1,4%	1,75%	1,75%

La prise en compte des mesures nouvelles 2016, et notamment celles permettant de limiter à 1,75% par an l'évolution des dépenses dans le champ de l'ONDAM, permettrait de ramener le déficit de l'ensemble des régimes de base et du FSV en 2019 à 2 Md€ (cf. tableau 4). Sur le seul champ du régime général, l'excédent atteindrait 1,8 Md€, et sur le champ des régimes de base l'excédent serait de 0,8 Md€.

La branche maladie tendrait vers l'équilibre avec un déficit de 0,3 Md€ en 2019.

La trajectoire du solde de la CNAV tendrait vers un excédent atteignant 1,1 Md€ en 2017 mais se dégraderait ensuite pour atteindre -0,1 Md€ en 2019 (cf. ci-dessus).

La branche famille est peu concernée par les mesures d'économies en 2016 au vu de la montée en charge de la réforme de la politique familiale amorcée en 2014 et poursuivie par la LFSS pour 2015 ; mais la reprise de l'activité économique permettrait aux produits de croître plus rapidement que les charges, la ramenant ainsi à l'équilibre en 2018, et de dégager un excédent de 0,3 Md€ en 2019. La branche AT-MP serait, sous les hypothèses rappelées ci-dessus, en excédent de 1,9 Md€ en 2019.

L'ensemble des régimes de retraite présentent à l'horizon 2019 une situation financière plus dégradée que celle du régime général, qui resterait proche de l'équilibre. La situation financière de la CNRACL (déficit de 1,2 Md€ à l'horizon 2019) explique quasiment à elle seule cet écart. La branche vieillesse des exploitants agricoles serait, elle, à l'équilibre.

Tableau 4 – Evolution des soldes par branche des régimes de base et du régime général (en Md€)

	2013	2014	2015(p)	2016(p)	2017(p)	2018(p)	2019(p)
Régime général	-12,5	-9,7	-9,0	-6,0	-3,3	-1,0	1,8
CNAM	-6,8	-6,5	-7,5	-6,2	-4,7	-2,9	-0,3
CNAM-AT	0,6	0,7	0,6	0,5	0,6	1,5	1,9
CNAV	-3,1	-1,2	-0,6	0,5	1,1	0,4	-0,1
CNAF	-3,2	-2,7	-1,6	-0,8	-0,3	0,0	0,3
Ensemble des régimes obligatoires de base (ROBSS)	-13,1	-9,3	-8,6	-5,6	-3,3	-1,5	0,8
Maladie	-6,9	-6,5	-7,5	-6,2	-4,7	-2,9	-0,3
AT-MP	0,7	0,7	0,6	0,6	0,6	1,5	1,9
Vieillesse	-3,6	-0,8	-0,2	0,9	1,2	0,0	-1,0
Famille	-3,3	-2,7	-1,6	-0,8	-0,3	0,0	0,3
FSV	-2,9	-3,5	-3,8	-3,7	-3,6	-3,1	-2,8
ROBSS + FSV	-16,0	-12,8	-12,4	-9,2	-6,9	-4,5	-2,0