

État des lieux du financement de la protection sociale

**Note
Février 2021**

Le HCFiPS produit à intervalles réguliers une note présentant l'état des lieux du financement de la protection sociale après le vote des lois financières annuelles. La précédente édition, publiée en mai 2020, était centrée sur les impacts probables sur les comptes sociaux de la crise sanitaire et économique qui venait de se déclencher, en anticipant des déficits records pour l'exercice 2020.

L'exercice mené cette année s'inscrit dans la continuité de ces réflexions. La note revient dans un premier temps sur l'ampleur de cette crise. Elle présente ensuite les principaux canaux par lesquels la crise a affecté les comptes sociaux. Le vote des lois financières pour 2021 à l'automne dernier permet enfin d'apporter des éléments prospectifs pour les exercices à venir, même si de grandes incertitudes demeurent à ce stade.

Trois principaux enseignements principaux peuvent être mis en avant.

- Le système de protection sociale français plonge brutalement en 2020-2021 dans des déficits considérables, sans commune mesure avec les résultats observés au plus fort des crises précédentes (1993, 2009), et devrait demeurer largement déficitaire sur les exercices suivants.
- Cette situation financière très dégradée est particulièrement préoccupante pour la branche maladie et pour l'assurance chômage, qui subissent de plein fouet les effets de la crise non seulement en matière de recettes, mais également en termes de dépenses.
- Deux sujets distincts, mais liés, doivent être examinés :
 - i) la gestion de la dette sociale passée
 - ii) la trajectoire des comptes courants à venir, qui, faute d'un retour à l'équilibre rapide, risque de susciter une nouvelle dette sociale

***Avertissement** : les données financières présentées ici sont essentiellement issues des prévisions associées aux lois financières pour 2020 ou 2021 discutées et votées à l'automne 2020 ; les comptes de l'exercice 2020 n'étant pas encore clos, ces données ne sont pas définitives.*

Au vu des dernières informations disponibles, les résultats sur l'exercice 2020 pourraient se révéler meilleurs que prévu ; le solde budgétaire de l'État pour 2020 apparaît par exemple meilleur que prévu (déficit inférieur de 9 Md€), compte tenu de recettes supérieures à la prévision sous-jacentes aux lois financières de l'automne dernier. Un phénomène similaire pourrait être observé sur les comptes sociaux.

I- Une crise sans précédent

- [1] Si cette crise est historique, c'est par son caractère mondial d'une part, et son ampleur d'autre part (1). À ce titre, elle a des incidences majeures sur la situation financière de l'ensemble des administrations publiques (2). Les administrations de sécurité sociale, et donc les régimes de sécurité sociale, en subissent naturellement les effets (3).

1.1 UNE CRISE MONDIALE D'UNE AMPLIEUR HISTORIQUE

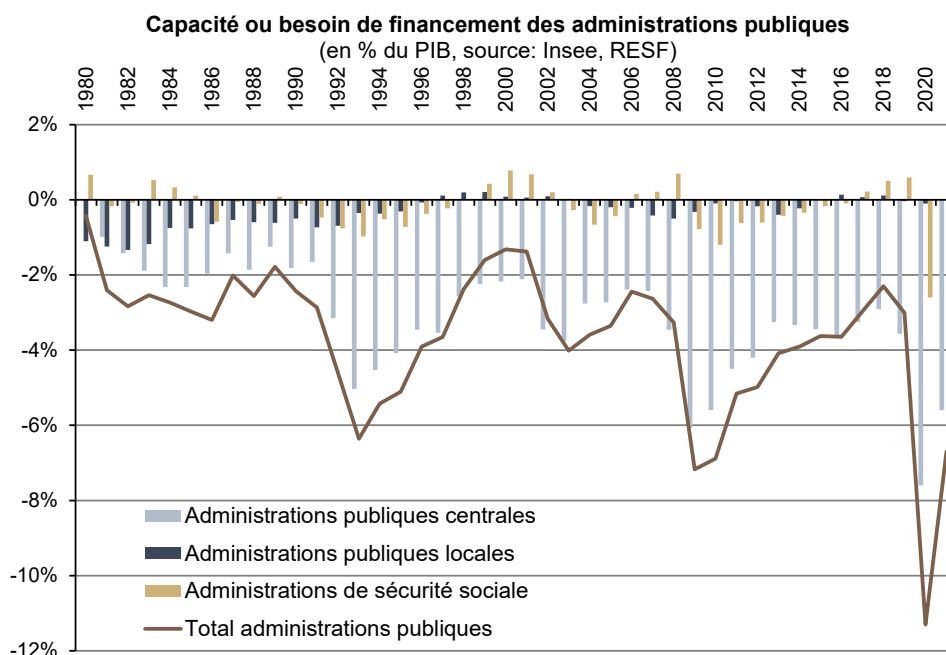
- [2] La crise se caractérise d'abord par le fait qu'elle frappe quasiment tous les pays du monde. D'après le FMI¹, les principaux pays du globe devraient tous, à l'exception de la Chine, enregistrer une contraction jamais observée en temps de paix en 2020, et un rebond en 2021-2022.
- [3] Les impacts de cette crise sur les économies nationales sont toutefois assez disparates, dépendant de la virulence du virus d'une part, et des réponses apportées par les autorités nationales d'autre part.
- [4] Ainsi, parmi les économies avancées, la contraction du PIB serait relativement plus modérée aux États-Unis, au Canada ou au Japon, et plus importante dans la zone Euro ou au Royaume-Uni. Parmi les pays émergents, la Chine serait la seule économie à enregistrer une croissance positive de l'activité économique en 2020, et globalement, les pays du Moyen-Orient, d'Afrique subsaharienne ou d'Asie orientale seraient moins durement frappés que l'Inde, l'Afrique du Sud ou l'Amérique Latine. En Europe, la contraction du PIB serait sensiblement plus faible en Allemagne qu'en France, en Italie ou en Espagne.

1.2 LA CRISE A UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LES FINANCES PUBLIQUES DE LA FRANCE

- [5] D'après les prévisions réalisées au moment des lois financières de l'automne, et notamment du vote de la quatrième loi de finances rectificative, le besoin de financement de l'ensemble des administrations publiques devrait représenter 11,3% du PIB en 2020 et 6,7% en 2021. Lors des grandes crises précédentes, ce besoin de financement avait atteint 7,2% (en 2009) et 6,4% (en 1993).
- [6] Les administrations publiques centrales (principalement le budget général de l'État) concentrent l'essentiel de ce besoin de financement (7,6%), le déficit de l'État devant quasiment doubler entre 2019 (96,9 Md€) et 2020, où il a atteint 178,2 Md€, soit près de la moitié de ses dépenses annuelles². Cette dégradation reflète l'ampleur des dépenses exceptionnelles engagées pour lutter contre la pandémie et limiter les impacts économiques des mesures de confinement et de fermeture administrative, et le manque à gagner en termes de recettes.

¹ FMI (2021), « Mise à jour des perspectives de l'économie mondiale », janvier 2021, <https://www.imf.org/fr/Publications/WEO/Issues/2021/01/26/2021-world-economic-outlook-update>. Voir annexe 1.

² D'après la LFR pour 2020, ce déficit devait atteindre 187 Md€. Au final, ce déficit serait de 178 Md€, compte tenu de recettes fiscales finalement meilleures qu'anticipé.



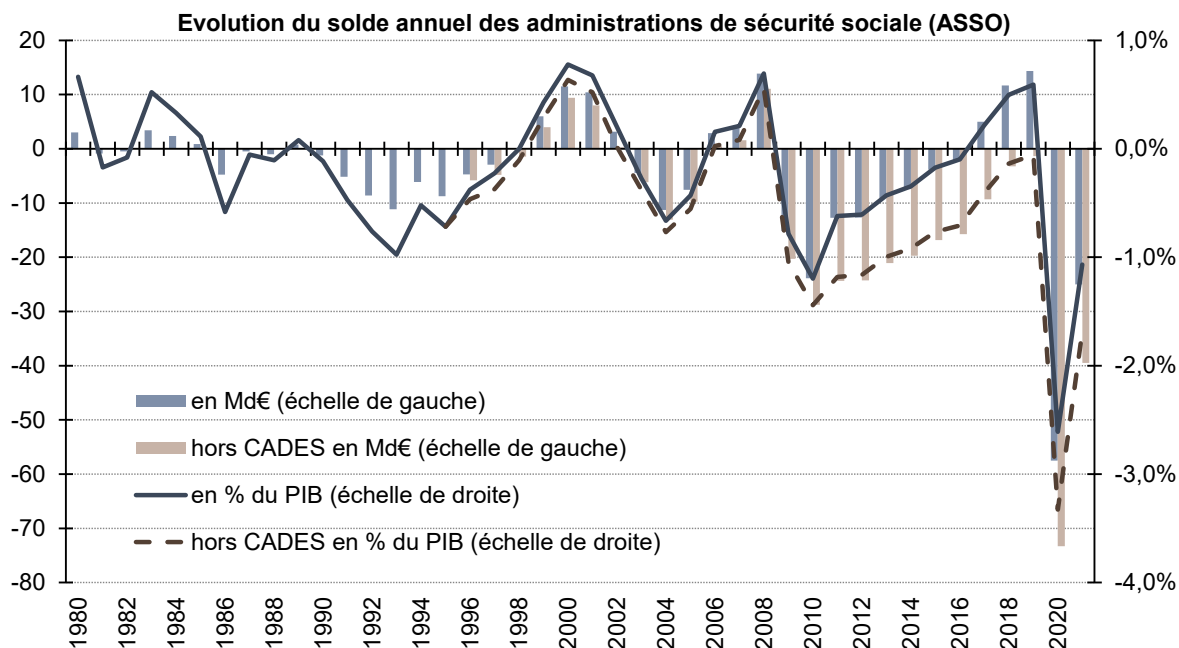
- [7] L'impact de la crise sur les collectivités locales semble beaucoup plus faible que pour la sécurité sociale ou pour l'État en termes de déficit. Cependant, d'après la Cour des comptes³, « *alors qu'elles se trouvaient dans une trajectoire financière favorable depuis plusieurs exercices, celle-ci devrait se dégrader en 2020, du fait à la fois de l'impact direct de la crise sanitaire et de la réponse apportée par les collectivités, aux côtés de l'État, aux conséquences économiques et sociales de l'épidémie de covid 19. La hausse des dépenses d'intervention, les pertes de recettes assises sur l'activité économique, la baisse de recettes tarifaires et les surcoûts liés au maintien de l'activité des services devraient altérer, à des degrés divers, leur situation financière en 2020 et entraîner un accroissement de la diversité de leurs situations* ».
- [8] Le sous-secteur des administrations de sécurité sociale (ASSO) enregistre une dégradation très nette de sa situation financière.

1.3 LES ORGANISMES DE SECURITE SOCIALE DANS LEUR ENSEMBLE DEVRAIENT ENREGISTRER UN DEFICIT RECORD EN 2020

- [9] L'impact de la crise sur les finances sociales peut s'observer sur les différents périmètres qui constituent le champ des finances sociales (voir annexe 2) : les administrations de sécurité sociale (ASSO), au sens de la comptabilité nationale d'un côté, et l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale et du FSV, entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale (LFSS), de l'autre.

³ Cour des comptes (2020), *Les finances publiques locales en 2020, Rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités locales et de leurs établissements publics*, Décembre 2020.

- [10] Au global⁴, les ASSO renouent avec les déficits en 2020, après trois années d'excédents croissants : le déficit pourrait atteindre 58 Md€. Le solde des ASSO intègre le résultat net de la Cades, par construction excédentaire⁵.
- [11] Hors Cades, les ASSO étaient quasiment revenues à l'équilibre en 2019 (-1,3 Md€), après 10 ans de déficits issus de la crise financière de 2008-2009, mais pourraient enregistrer un déficit de 72 Md€, soit 3,3% du PIB. Au plus fort des crises précédentes, le déficit des ASSO hors Cades avait atteint 1% du PIB en 1993 et 1,4% en 2010.



Source : Insee, RESF annexé au PLF 2021

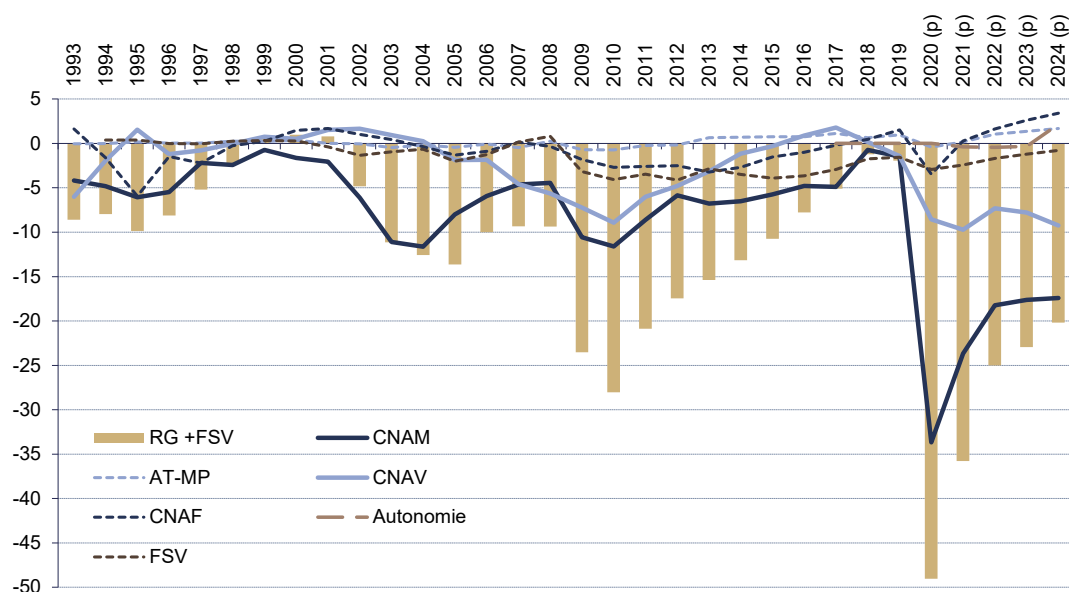
- [12] Cette dégradation brutale reflète notamment la situation de l'assurance chômage, dont le déficit pourrait passer de 1,5 Md€ en 2019 à 20,5 Md€ en 2020. Alors que les dépenses de l'assurance chômage représentent 8,5% des dépenses de l'ensemble des ASSO, le déficit de l'Unedic pourrait peser pour un tiers de celui des ASSO.
- [13] Les régimes complémentaires devraient également enregistrer un déficit très élevé par rapport à leurs résultats récents, leur solde passant de 3 Md€ d'excédents en 2019 à 5,1 Md€ de déficit attendu en 2020.
- [14] L'essentiel du déficit des ASSO serait toutefois le fait des régimes de base de sécurité sociale, et notamment du régime général et du FSV.

⁴ Les données qui suivent sont issues des documents annexés au PLF pour 2021, donc avant prise en compte des impacts de la révision des hypothèses macroéconomiques découlant des mesures de confinement prises en novembre, et sont exprimées selon les normes de la comptabilité nationale.

⁵ Le résultat net de la Cades correspond aux produits qui lui sont affectés (18Md€ en 2019), minorés des seules charges financières (2Md€) ; c'est ce résultat annuel excédentaire qui sert à l'amortissement annuel de la dette sociale.

2- Un impact différencié selon les branches et les organismes, qui reflète notamment la sensibilité de leurs dépenses à ce type de crise

- [15] Le déficit anticipé sur l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (Robss) et du FSV pourrait atteindre 50 Md€ en 2020, d'après les prévisions sous-jacentes à la LFSS pour 2021. Sur le seul champ du régime général et du FSV⁶, le déficit serait de 49 Md€.
- [16] Ce déficit est sans commune mesure avec les déficits enregistrés dans le passé : 9,9 Md€ en 1995, 13,6 Md€ en 2005, ou 28 Md€ en 2010.



Source : CCSS et annexe B à la LFSS pour 2021

2.1- CETTE SITUATION TRES DEGRADEE SE MATERIALISE DIFFEREMMENT SELON LES BRANCHES

- [17] Le graphique précédent illustre une situation très contrastée selon les branches, avec une dégradation relativement modérée pour les branches famille et AT-MP (respectivement 3,5 Md€ et 0,4 Md€), un déficit extrêmement élevé pour la branche maladie-maternité (34 Md€), et une situation intermédiaire pour la branche vieillesse (11,5 Md€, dont 8,6 Md€ pour la CNAV et 2,9 Md€ pour le FSV).
- [18] L'importance relative des déficits des différentes branches n'est pas directement liée à leur importance en termes de masses financières. La branche maladie-maternité, dont les dépenses représentent 45% du total des dépenses des régimes de base et

⁶ Les dépenses de l'ensemble des régimes de base sont supérieures de 107 Md€ à celles du régime général, mais le déficit de l'ensemble des régimes de base n'est supérieur que de 1,7 Md€ par rapport à celui du régime général. La faiblesse relative des déficits attendus sur les autres régimes de base tient notamment au fait qu'un certain nombre de régimes font l'objet d'un équilibrage, soit par le régime général (salariés agricoles), soit par l'État (régimes spéciaux). Le régime de retraite de la fonction publique d'Etat est par ailleurs équilibré par construction. De fait, en dehors du régime général, les résultats nets de peu de régimes ont un impact sur le solde de l'ensemble des régimes de base (exploitants agricoles, CNRACL, CRPCEN, CNAVPL et CNBF).

du FSV en 2020, devrait enregistrer un déficit qui pourrait peser pour 70% de celui de l'ensemble des régimes de base et du FSV.

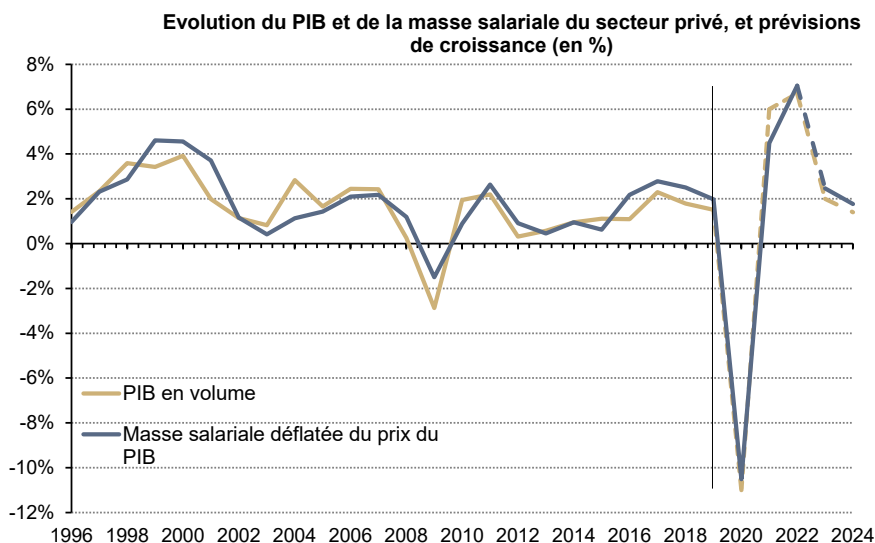
- [19] D'après les prévisions, cette différenciation demeurerait en 2021 : les branches AT-MP et famille reviendraient à l'équilibre dès 2021, alors que la branche vieillesse⁷ verrait son déficit se creuser légèrement en 2021, et que le solde de la branche maladie-maternité demeurerait très dégradé, même si son déficit devrait se réduire.
- [20] Ces prévisions sont par ailleurs entachées de nombreuses incertitudes, compte tenu de la situation pandémique. Les derniers éléments disponibles (notamment l'exécution 2020 du budget de l'État, les premières estimations du PIB du quatrième trimestre par l'Insee, la bonne tenue de la consommation des ménages en décembre...) laissent présager d'une dégradation des soldes 2020 des régimes de sécurité sociale moins importante qu'envisagée.
- [21] En revanche, l'hypothèse retenue pour la construction de ces prévisions supposait la « fin » de la crise sanitaire au moment de la bascule sur 2021, et qu'il n'y aurait à ce titre pas de nouveau confinement, une réouverture rapide d'un certain nombre de secteurs d'activité, et des dépenses supplémentaires « modérées » (vaccination, dépistages) au regard de ce qui a été fait en 2020. Dans le contexte actuel (février 2021), il est probable que le scénario macroéconomique soit amené à être significativement révisé d'ici le printemps, dans le cadre du programme de stabilité, avec une reprise moins rapide de l'activité et des pertes de recettes encore importantes en 2021, et que les dépenses d'assurance maladie puissent être supérieures à ce qui était envisagé initialement. Les « bonnes » surprises possibles au titre de l'exercice 2020 pourraient ainsi être partiellement contrebalancées par une dégradation plus importante sur l'exercice 2021.
- [22] La situation financière différenciée selon les branches pourrait donc l'être de manière encore plus visible que ce qui était anticipé à l'automne. Plus globalement, compte tenu de l'ampleur de la crise et des nombreuses incertitudes sur sa durée, l'exercice de prévision est particulièrement fragile.

2.2 - LA DEGRADATION DES SOLDES EST ESSENTIELLEMENT LE FAIT D'UNE CONTRACTION DES RECETTES

- [23] Alors que les produits avaient progressé de 3,1% en 2018 et de 1,9% en 2019, les prévisions font état d'une **contraction attendue des recettes de 4,2% en 2020** pour l'ensemble des régimes de base et du FSV.
- [24] Une baisse des produits est totalement logique, compte tenue de l'origine des recettes des régimes de sécurité sociale, essentiellement assises sur les revenus d'activité (66% des recettes, d'après la CCSS de septembre 2020), et du fait que la riposte à la pandémie s'est notamment appuyée sur des mesures de confinement et d'arrêt de l'activité économique.

⁷ Voir ci-dessous pour les explications par branche, et notamment les événements exceptionnels propres à la branche vieillesse qui peuvent expliquer ces évolutions.

- [25] Une contraction de la masse salariale du secteur privé de 8,9% était par exemple anticipée, contraction relativement proche de celle du PIB en valeur (-9,4%), ce qui dans les deux cas constitue une baisse sans précédent depuis l'après-guerre.



Source : Insee, annexe B à la LFSS pour 2021

- [26] Les prélèvements sociaux acquittés par les travailleurs indépendants devraient baisser dans une proportion encore plus élevée, la prévision faisant état d'une contraction de 38% des cotisations par rapport à 2019⁸.
- [27] D'autres recettes devraient également voir leur rendement baisser significativement suite aux mesures prises pour lutter contre la pandémie. C'est notamment le cas des taxes sur les alcools et les boissons non alcoolisées, dont le rendement pourrait baisser de 8,6% suite à la fermeture des hôtels, cafés, restaurants, et à l'annulation d'événements culturels ou sportifs.
- [28] C'est également le cas de la TVA, dont le rendement baisserait de 10,2% en 2020 par rapport à 2019. L'essentiel de cette baisse est imputable à la contraction de l'assiette (-9,2% par rapport à 2019 d'après le RESF annexé au PLF pour 2021), les mesures de confinement ayant eu un impact majeur sur la consommation des ménages. Une autre partie de la baisse (environ 1 point) résulte de la modification de la répartition du produit de la TVA entre l'État et la sécurité sociale⁹.

⁸ Pour plus de détails sur les hypothèses retenues pour la prévision, se référer au rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2020 (p. 48).

⁹ La TVA constitue depuis quelques années la recette par laquelle se soldent l'essentiel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale. En fonction des transferts de dépenses ou des mesures d'exonération à compenser, la fraction affectée à la sécurité sociale varie chaque année. Elle est ainsi passée de 23,13% en 2019 à 22,56% en 2020. Schématiquement, cette baisse traduit une modification des schémas financiers impliquant l'Acoss et l'Unedic suite à l'élargissement des allègements généraux aux contributions patronales d'assurance chômage. Cet élargissement, entré en vigueur au dernier trimestre 2019, a donné lieu à une stricte compensation à l'Unedic du coût des allègements par l'Acoss, la branche recouvrement ayant perçu en contrepartie une fraction de la taxe sur les salaires (1,5 Md€). Pour 2020, le coût de la compensation pour l'Acoss devrait augmenter compte tenu de l'effet en année pleine ; la branche recouvrement a reçu en contrepartie une fraction de la TVA (5,18%), et a restitué sa fraction de taxe sur les salaires à la CNAM.

En contrepartie de cette recette supplémentaire de taxe sur les salaires, la CNAM voit sa fraction de TVA minorée d'environ 1 Md€. Le gain pour la CNAM (différentiel entre le surcroît de taxe sur les salaires et la perte de TVA)

- [29] Pour autant, la baisse de 4,2% des produits apparaît relativement modérée par rapport à une contraction attendue du PIB de 9,2%. Cette relative résilience des recettes peut être mise sur le compte de plusieurs facteurs.
- [30] Tout d'abord, en dépit de la forte contraction de la masse salariale du secteur privé (et d'une contraction des cotisations issues du secteur privé encore plus importante¹⁰), et des prélèvements sociaux acquittés par les travailleurs indépendants, le produit net de cotisations ne devrait baisser que de 6,8%. Cela tient notamment à la progression des cotisations issues du secteur public¹¹, qui devraient croître de 1,9%, et dans une moindre mesure, de celles acquittées par les exploitants agricoles (assises sur une assiette triennale) ou les grandes entreprises nationales (SNCF, RATP, IEG...).
- [31] Cet effet modérateur du secteur public sur les cotisations globales se retrouve également en matière de CSG assise sur les revenus d'activité. La contraction du produit de la CSG (-6%) serait par ailleurs atténuée par les effets indirects du recours au chômage partiel : les allocations de chômage partiel ne sont pas assujetties aux cotisations et à la CSG sur les revenus d'activité, mais le sont à la CSG sur les revenus de remplacement, dont le produit devrait de ce fait croître significativement (+8,6%). Par ailleurs, l'essentiel de l'assiette de la CSG sur les revenus de remplacement est composé des pensions de retraites, dont le montant global n'a pas été affecté par la crise.
- [32] Enfin, en matière de CSG sur les revenus du capital, la composante assise sur les revenus du patrimoine se caractérise par une année de décalage entre le fait générateur (revenus déclarés en 2020 au titre de 2019) et la perception de la recette, d'où une progression attendue du rendement (+1,5%) qui atténue la très forte contraction anticipée de la composante assise sur les revenus de placement (-16,1%).
- [33] La mise en place d'une taxe exceptionnelle sur les organismes complémentaires d'assurance maladie (justifiée par les économies réalisées en raison de moindres remboursements de dépenses de soin aux assurés) devrait engendrer un rendement de 1 Md€ en 2020. La hausse des prix du tabac en mars 2020, couplée à la fermeture

correspond notamment à la compensation du transfert du financement de l'ANSM et l'ANSP décidé en LFSS pour 2020.

¹⁰ L'écart entre la dynamique de l'assiette (la masse salariale) et celle du produit des cotisations s'explique par trois facteurs ayant des effets distincts. Tout d'abord, des mesures d'exonérations de cotisations ont été décidées au cours de l'année 2020 pour les secteurs les plus affectés par les mesures de fermeture administrative, minorant ainsi le produit des cotisations. Ces exonérations étant compensées par le budget de l'État, elles n'ont toutefois pas d'impact sur le solde des régimes de sécurité sociale. Ensuite, compte tenu du fait que la mise en activité partielle a proportionnellement plus concerné les salariés les moins rémunérés, la masse salariale sous plafond, sur laquelle sont assises l'essentiel des recettes de cotisations, s'est contractée plus que la masse salariale globale. Enfin, cet effet est intégralement compensé par le fait que le coût des allègements généraux s'est également contracté, pour les mêmes raisons qu'évoqué : la mise en activité partielle a plus concerné les salariés rémunérés autour du SMIC, rémunérations pour lesquelles le coût des allègements généraux est le plus élevé.

¹¹ Les mesures de fermeture administrative et le recours au chômage partiel n'a naturellement pas concerné les fonctionnaires, dont la rémunération a été maintenue, expliquant l'essentiel de la dynamique des produits. Ces produits ont par ailleurs été alimentés par la revalorisation de certaines rémunérations, dans le cadre du protocole sur les parcours, les carrières et les rémunérations (PPCR), par la hausse des taux de cotisations de la CNRACL, et même par les mesures de revalorisation salariale dans la fonction publique hospitalière décidées dans le cadre du Ségur de la santé.

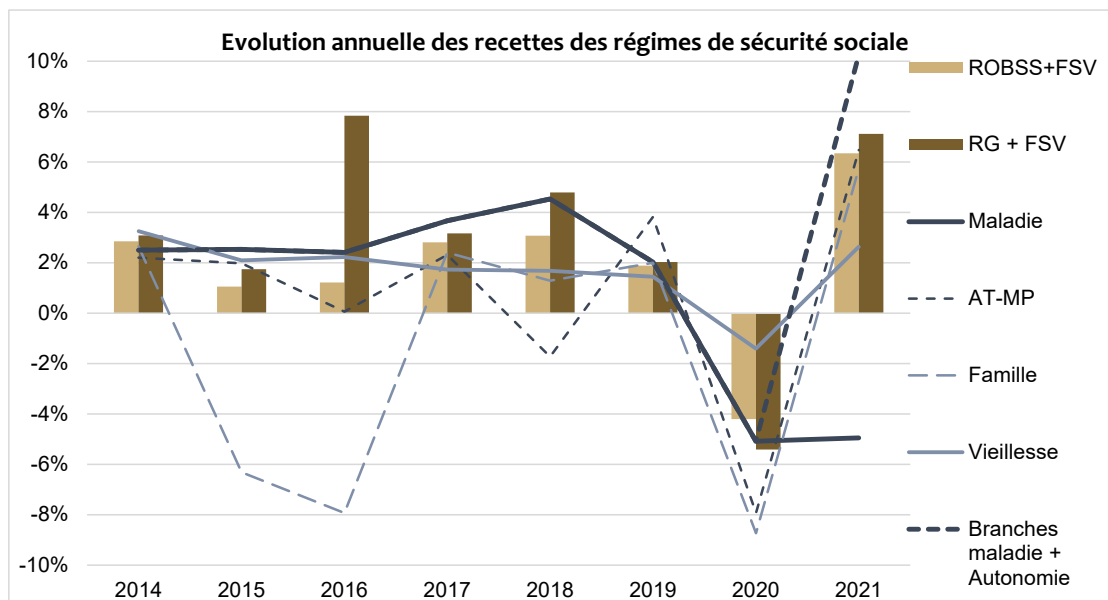
des frontières (limitant les possibilités d'achats transfrontaliers) a soutenu le produit des taxes sur les tabacs, qui devrait progresser de 9,6%.

- [34] D'autres recettes fiscales ont également vu leur rendement progresser, ou baisser faiblement, soit parce que leur assiette est relative à 2019 (CSSS, forfait social...), soit parce que leur assiette a été faiblement affectée par la crise (taxes sur les médicaments, prélèvements sur les stock-options, contribution tarifaire d'acheminement...). Le rendement de la taxe sur les salaires devrait progresser significativement (+11%), l'essentiel de cette hausse étant imputable à des modifications de la répartition entre l'Acoss et la CNAV (voir *supra*). Hors changement d'affectataires, le rendement ne devrait baisser que modérément (-1%) ; cette baisse plutôt modérée au regard de la conjoncture économique résulte vraisemblablement d'une concentration de l'assiette sur trois secteurs qui n'ont pas été les plus durement touchés par la crise (secteur associatif, secteur financier, et secteur hospitalier).
- [35] Enfin, un transfert du FRR au titre de la soulte des IEG¹² a été décidé, permettant d'apporter une recette exceptionnelle de 5 Md€ à la CNAV en 2020.
- [36] Les **perspectives pour 2021** telles qu'elles étaient envisagées au moment du vote des lois financières apparaissent naturellement plus favorables, puisqu'il était fait l'hypothèse d'une fin de la crise sanitaire dès début 2021. Dans ce scénario, les recettes devraient progresser de 6,3%, en ligne avec le rebond de l'activité¹³ (croissance identique du PIB).
- [37] L'effet de la crise sur les recettes n'est toutefois **pas identique pour toutes les branches**. La contraction des recettes en 2020 et le rebond attendu en 2021 apparaissent plus marqués pour les branches maladie, AT-MP et famille que pour la branche vieillesse. Cela peut s'expliquer notamment par un effet « atténuateur » du secteur public proportionnellement plus important sur la branche vieillesse que sur les autres branches (compte tenu des taux de cotisation implicites d'assurance vieillesse

¹² La réforme du statut d'EDF-GDF s'est accompagnée d'une réforme de la gestion du régime spécial des industries électriques et gazières et de son adossement au régime général d'assurance vieillesse à compter du 1^{er} janvier 2005. En contrepartie, le versement d'une soulte visant à assurer la neutralité financière de cet adossement pour la branche vieillesse du régime général a été prévu, selon deux modalités. D'une part, 4,6 Md€ ont pris la forme d'un versement en 20 annuités – jusqu'en 2025 – de la Caisse nationale des industries électriques et gazières à la CNAV. D'autre part, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2005 a prévu que le solde de la soulte serait versé au Fonds de réserve pour les retraites, charge pour ce dernier de le gérer pour le compte de la CNAV, qui en est propriétaire, et de lui en reverser le produit à compter de 2020. La loi d'août 2020 relative à la dette sociale a ainsi prévu la restitution de cette soulte à la CNAV dès 2020, afin notamment de diminuer les besoins de financement de l'Acoss.

¹³ Les recettes assises sur les revenus d'activité progresseraient de 7,8%, avec la reprise de l'activité, le rebond de la masse salariale du secteur privé (4,8%), la chute des charges liées au non recouvrement (moins d'entreprises étant confrontées à des difficultés pour s'acquitter des prélèvements sociaux) et la fin de certaines exonérations exceptionnelles. Les prélèvements sociaux acquittés par les indépendants devraient également progresser fortement, compte tenu notamment du report massif des échéances de 2020 sur 2021. Enfin, les prélèvements sociaux acquittés par le secteur public seraient alimentés par les effets du Ségur de la santé. Le rendement des recettes fiscales serait également en hausse de 6%. Si certaines recettes seraient orientées à la baisse, soit parce que leurs assiettes sont relatives à 2020 (CSSS, forfait social, prélèvements sur les revenus du patrimoine...), soit parce qu'elles ne bénéficient plus, ou dans une moindre ampleur, des effets de mesures nouvelles (taxes sur les organismes complémentaires, taxes sur les tabacs), d'autres connaîtraient un plus grand dynamisme avec le rebond de l'activité (TVA, taxes sur les boissons...).

des employeurs publics), mais également par l'effet exceptionnel sur 2020 (et le contrecoup sur 2021) du transfert de 5Md€ à la CNAV en provenance du FRR, ainsi que par les transferts en provenance du FSV (prises en charge de cotisations au titre du chômage ou des arrêts maladie).

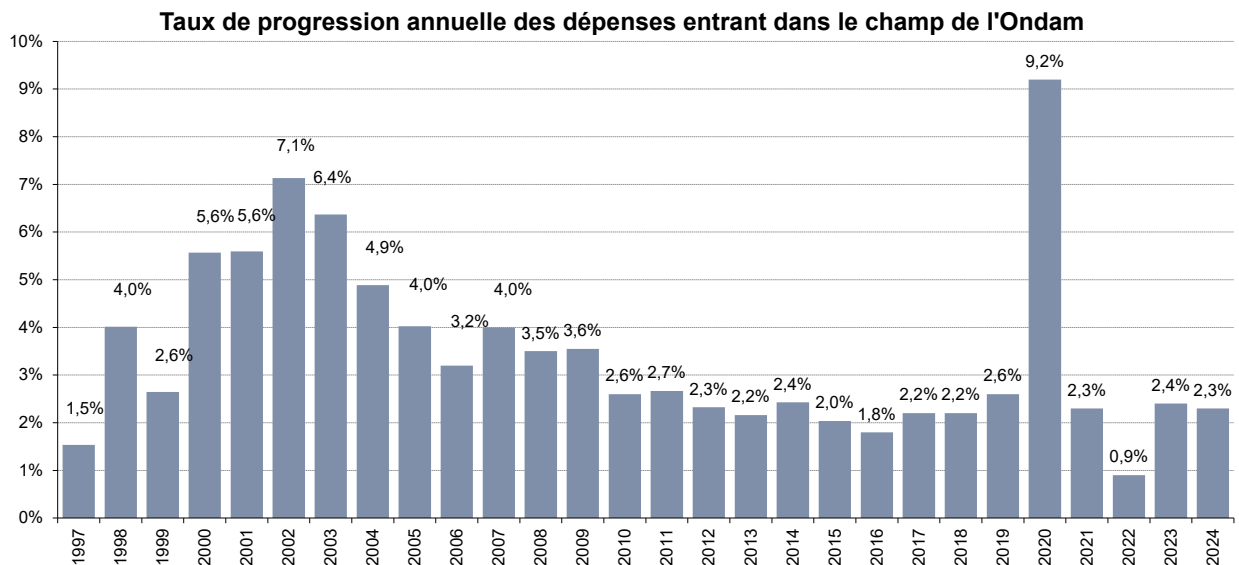


Source : annexe B à la LFSS pour 2021

2.3 - LA CRISE A EGALEMENT DES IMPACTS SUR LES DEPENSES, NOTAMMENT POUR LA BRANCHE MALADIE

- [38] La crise ne devrait pas avoir d'impact marqué sur l'évolution des dépenses des branches **vieillesse** et **AT-MP**, qui progresseraient à un rythme d'environ 2% par rapport à 2019, soit un rythme similaire à celui observé les années précédentes. Comme le précise le COR, le nombre total de retraités n'est que faiblement affecté par la surmortalité liée à la pandémie, tandis que le niveau des pensions, dont la revalorisation est indexée en prévision sur le rythme de l'inflation, est assez largement indépendant sur le court terme de l'environnement économique.
- [39] Les dépenses de prestation financées par branche **famille** devraient progresser de 1% en 2020, après deux années de quasi stabilité. Les prestations d'entretien en faveur de la famille devraient croître de 3,1%, malgré la stabilité des allocations familiales, suite à la revalorisation exceptionnelle de l'ARS (coût de 0,5Md€).
- [40] Les dépenses d'accueil du jeune enfant diminueraient, en raison d'une baisse durable de la natalité d'une part, et de la contraction des dépenses au titre du complément d'aide à la garde, le confinement ayant conduit de nombreux parents à garder eux-mêmes à domicile leurs enfants. Les dépenses d'action sociale seraient en revanche assez dynamiques (+3,1%), la CNAF ayant maintenu ses financements aux établissements d'accueil des jeunes enfants malgré leur fermeture.

[41] En revanche, pour la branche **maladie**¹⁴, les dépenses devraient progresser de 9,7% en 2020 et de 4,8% en 2021, contre 2,4% en moyenne en 2018-2019. Ces évolutions reflètent une progression record de l'Ondam en 2020 (9,2%), soit un dépassement de 13,4 Md€ par rapport à l'objectif voté en LFSS pour 2020.

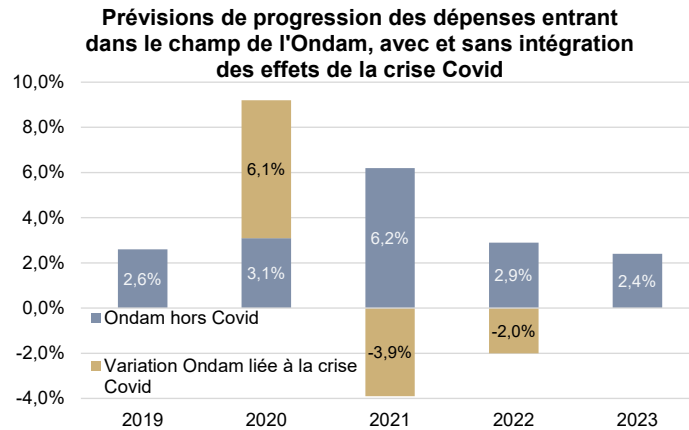


Source : CCSS et annexe B à la LFSS pour 2021

[42] D'après la DSS, la crise pandémique serait responsable de cette hausse pour 6,1 points en 2020, la variation de l'Ondam hors Covid étant limitée à 3,1%. Dans le scénario alors envisagé d'une fin de la pandémie en 2021, la progression de l'Ondam imputable à la crise Covid serait négative à hauteur de 3,9 points, les dépenses de vaccination et de tests (estimées à 4,3 Md€) étant très inférieures aux dépenses exceptionnelles engagées pour lutter contre la pandémie en 2020. Hors Covid, la progression de l'Ondam en 2021 serait en revanche très dynamique (6,2%), reflétant notamment l'impact des mesures décidées dans le cadre du Ségur de la santé¹⁵.

¹⁴ Pour neutraliser les effets des changements de périmètres induits par la création d'une cinquième branche relative au risque de perte d'autonomie à compter de 2021, les agrégats présentés ici intègrent les risques maladie-maternité et le risque autonomie.

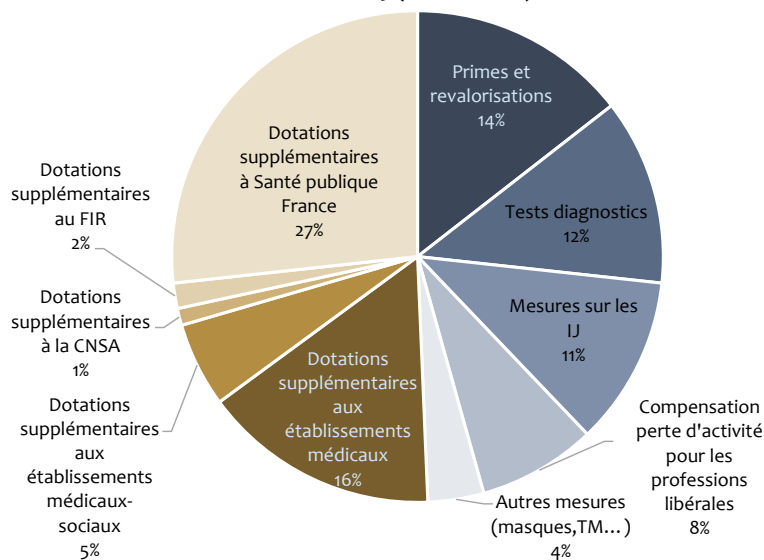
¹⁵ Ces mesures devraient avoir un impact pérenne sur les dépenses de l'ordre de 9,5 Md€, essentiellement observable à compter de l'exercice 2022, mais une partie de ce coût est imputable sur l'exercice 2020 (1,4 Md€).



Source : CCSS et annexe B à la LFSS pour 2021

- [43] Les surcoûts « bruts¹⁶ » liés à la crise pandémique sont estimés à 18 Md€ en 2020. Une moitié de ces surcoûts correspond à des dotations supplémentaires de l'assurance maladie, soit aux établissements, soit à Santé publique France. L'autre moitié correspond à des dépenses supplémentaires au titre des professionnels de santé (primes exceptionnelles, revalorisations, majoration des heures supplémentaires, compensation des pertes d'activité pour les professions libérales...), ou au titre des tests diagnostics et des achats de matériels et de masques.

Surcoûts bruts attendus au titre de l'Ondam 2020, liés à la crise Covid19 (Source: DSS)



Source : DSS

¹⁶ Les surcoûts « bruts » ne correspondent pas au dépassement de l'Ondam par rapport à la prévision initiale, puisque la crise s'est parallèlement traduite par des économies sur certains postes de la dépense, notamment via de moindres consultations de soins de ville et le report de certaines interventions dans les établissements de soin.

2. 4 - AU-DELA DU STRICT CHAMP DES REGIMES DE SECURITE SOCIALE, LA CRISE AURA UN IMPACT SIGNIFICATIF SUR LA SITUATION FINANCIERE D'AUTRES ENTITES

[44] Dans le champ de la protection sociale, la crise sanitaire et économique de 2020 aura des effets significatifs sur d'autres entités, sur les régimes d'assurance vieillesse complémentaire, mais surtout sur l'assurance chômage.

DES REGIMES D'ASSURANCE VIEILLESSE COMPLEMENTAIRE QUI SUBISSENT EGALEMENT UNE ATTRITION DE LEURS RECETTES

- [45] Du point de vue des régimes complémentaires¹⁷, qui représentaient près d'un cinquième des dépenses totales de l'ensemble des régimes obligatoires, les évolutions sont principalement dictées par la situation de l'Agirc-Arrco. La crise devrait se traduire par une forte dégradation de leurs soldes techniques, qui passerait au global d'un excédent de 1,7 Md€ en 2019 à un déficit de 7 Md€ en 2020, sous l'effet de la contraction des cotisations sociales qui constituent l'essentiel de leurs recettes. Les cotisations salariales devraient ainsi baisser de 7,9% et celles des travailleurs indépendants de 12,5%.
- [46] Ce déficit du solde technique ne serait par ailleurs quasiment pas atténué par le solde financier (qui avait connu un excédent de 3,7 Md€ en 2019 et devrait être tout juste équilibré en 2020) ou par le solde exceptionnel¹⁸ (également équilibré en 2020, après un excédent de 1,1 Md€ en 2019).
- [47] L'essentiel du déficit de l'ensemble des régimes complémentaires serait le fait de l'Agirc-Arrco (6,6 Md€), qui pèse pour 86,4% de l'ensemble des dépenses des organismes complémentaires. Le régime complémentaire des indépendants (RCI) verrait son solde passer de +1 Md€ en 2019 à -0,7 Md€ en 2020, la dégradation étant imputable à part égale au solde technique et au résultat financier. A l'inverse, la dégradation du résultat net du régime complémentaire des professions libérales (CNAVPL), qui passerait de 2 Md€ en 2019 à 0,3 Md€ en 2020, serait essentiellement imputable au solde financier et exceptionnel¹⁹, le solde technique étant beaucoup moins affecté que dans les autres régimes (l'excédent passerait de 0,3 Md€ en 2019 à 0,15 Md€ en 2020).
- [48] Les perspectives pour 2021 ont également été faites en supposant une reprise de l'activité, ce qui devrait se traduire par un rebond des cotisations salariales (+4,4%) et des cotisations des indépendants (+19,5%), et une très nette réduction du déficit technique de l'ensemble des régimes complémentaires (passant de -7 Md€ en 2020 à -3 Md€ en 2021).

¹⁷ Voir pour plus de détail le rapport de la CCSS de septembre 2020.

¹⁸ Le solde exceptionnel retrace les opérations qui ne relèvent ni de prestations, ni de transferts vers d'autres organismes, ni de charges de gestion courante ou financière.

¹⁹ Ces éléments doivent néanmoins être pris avec précaution, puisqu'ils dépendent notamment des conventions retenues pour la prévision, selon lesquelles les produits financiers et produits exceptionnels sont nuls pour l'exercice N et N+1.

[49] Les régimes complémentaires étant autofinancés, les déficits constatés ne sont pas financés par la dette, mais par un prélèvement sur les réserves accumulées, qui s'élevaient à 58 Md€ fin 2019. D'après le COR, la crise aurait conduit à une diminution de 8% des réserves de ces régimes, soit 12,7 Md€, suite à la dégradation des soldes techniques, mais également au financement de mesures exceptionnelles et à la dépréciation des actifs financiers.

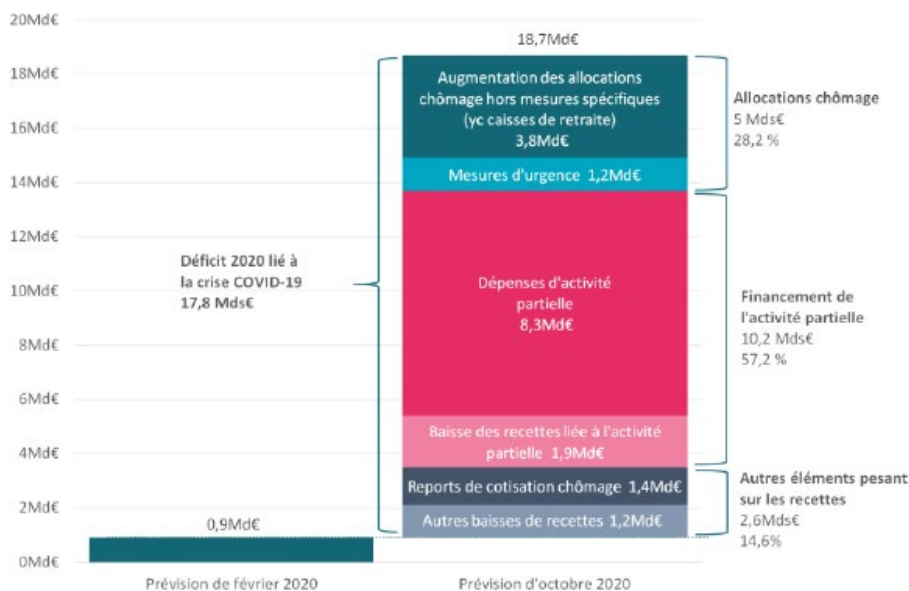
■ UNE SITUATION INTENABLE POUR L'ASSURANCE CHOMAGE ?

[50] Comme l'assurance maladie, le régime d'assurance chômage aura subi de plein fouet l'effet de la crise sanitaire et économique en 2020, par le biais d'une forte contraction de ses recettes (-9,4%) d'une part, et d'une explosion des dépenses (31,9% d'autre part).

[51] La contraction des recettes a la même origine que pour les régimes de sécurité sociale : baisse de l'activité et de la masse salariale, mesures de reports de cotisations, développement du chômage partiel non assujéti aux cotisations...

[52] La hausse des dépenses est principalement liée au financement, pour un tiers du coût, des allocations de chômage partiel (8,3 Md€), mais également à la hausse des allocations chômage « traditionnelles » (3,8 Md€) et par le financement de mesures d'urgence (1,2 Md€).

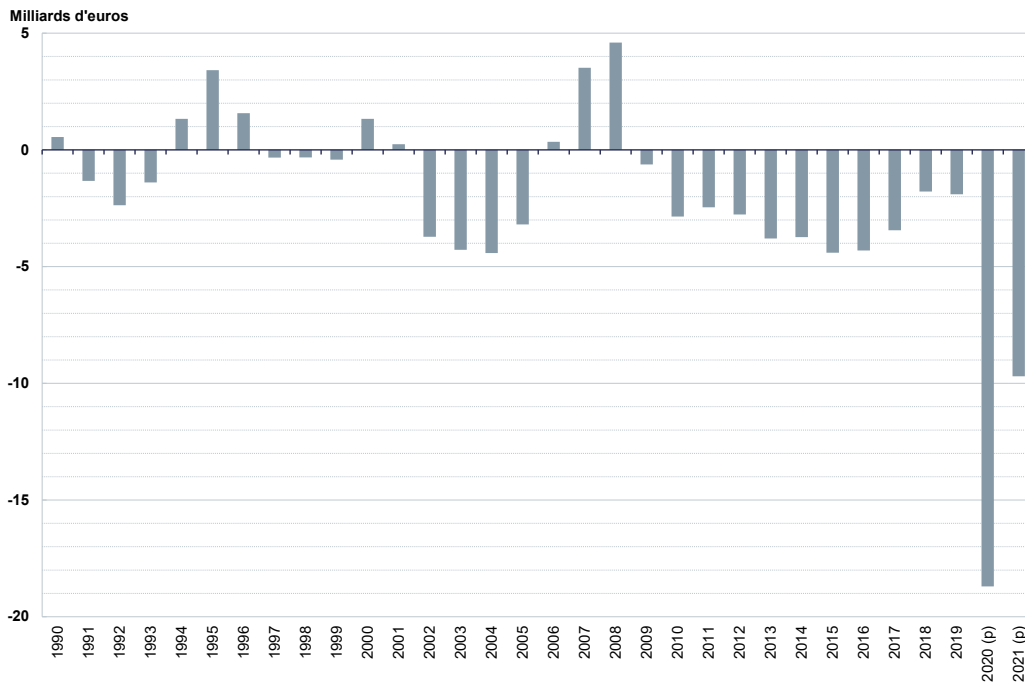
GRAPHIQUE 9 - DÉCOMPOSITION DE L'ACCROISSEMENT DU DÉFICIT 2020 LIÉ À LA CRISE COVID



Source : Unédic, prévisions Unédic

[53] Au total, l'Unedic estime que la crise aura un impact de 17,8 Md€ sur son résultat annuel. La prévision réalisée par l'Unedic²⁰ en octobre 2020 fait ainsi état d'une dégradation du solde de 16,8 Md€ par rapport à 2019, avec un déficit attendu de 18,7 Md€ ; ce déficit est sans commune mesure avec les déficits enregistrés au plus fort des crises précédentes (2,3 Md€ en 1992, 4,2 Md€ en 2004, 4,2 Md€ en 2015), comme le montre le graphique ci-dessous :

Évolution du solde financier de l'assurance chômage depuis 1990



Source : Unedic, prévisions financières octobre 2020

[54] Le déficit de 2020 pourrait ainsi représenter plus du tiers de ses dépenses, et près de la moitié des dépenses enregistrées avant la crise. Les perspectives pour 2021 faisaient état d'une nette réduction du déficit, qui resterait néanmoins très élevé : 9,7 Md€ d'après l'Unedic, 6,2 Md€ d'après le RESF.

²⁰ Comme pour les régimes de sécurité sociale, les prévisions financières sont également effectuées par la DGTrésor, dans le cadre du Rapport économique, social et financier annexé au PLF (avant le deuxième confinement et la révision des hypothèses macroéconomiques), et exprimées selon les normes de la comptabilité nationale. D'après le Trésor, le déficit de l'Unedic pourrait ainsi atteindre 20,5 Md€, soit plus du tiers du déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO), alors que les dépenses du régime ne pèsent que pour 8,5% de l'ensemble des dépenses des ASSO.

3 - Des perspectives pluriannuelles encore très dégradées à moyen terme

3.1 - DES DEFICITS TRES IMPORTANTS ATTENDUS SUR LES PROCHAINS EXERCICES

- [55] Au-delà du déficit sans précédent qui sera enregistré en 2020 par les régimes de base, les trajectoires votées en LFSS laissent présager des déficits durablement élevés sur les exercices ultérieurs. Le déficit sur le champ du régime général et du FSV serait encore de 20,2 Md€ en 2024 (21,6 Md€ sur l'ensemble des régimes de base). Ces trajectoires sont construites avec une hypothèse de croissance potentielle inchangée par rapport à avant la crise²¹, et avec une progression de l'Ondam de 2,4% en 2023 et 2,3% en 2024.
- [56] Sur l'horizon de la projection, les écarts avec la LFSS initiale pour 2020 montrent que l'essentiel de la dégradation durable des soldes résulte de la perte de recettes qui ne seront probablement jamais récupérées. Le tableau ci-dessous montre en effet que l'impact direct²² de la crise sur les dépenses devrait *in fine* être modéré en 2020-2021 (à titre d'illustration, une révision à la hausse de 11,9 Md€ au titre de l'Ondam correspond à une hausse de ces dépenses de près de 6%), et même positif ensuite compte tenu de la moindre revalorisation des prestations. L'essentiel de la révision sur les dépenses résulte plutôt des impacts pérennes des mesures prises dans le cadre du Ségur de la santé.
- [57] En revanche, même si l'impact de la crise sur les recettes apparaît bien plus élevé en 2020 (38,5 Md€) que pour les exercices suivants, la dégradation de 22,3 Md€ des prévisions de solde pour 2023 par rapport à la trajectoire votée en LFSS pour 2020 est imputable pour 17,5 Md€ aux effets de la crise sur les recettes.
- [58] La perte de recettes sur les prélèvements sociaux du secteur privé atteindrait ainsi 26,3 Md€ en 2020 (soit près de 13% de l'ensemble des prélèvements assis sur les revenus d'activité du secteur privé), et encore 13 Md€ en 2023²³. De même, les pertes de recettes sur les impôts et taxes atteindraient près de 6 Md€ en 2020 (6% de ces recettes), avec un effet pérenne sur les exercices suivants (3,5 Md€ en 2023).

²¹ Les hypothèses font état d'un rebond de l'activité en 2021 et 2022 (croissance du PIB en volume de 6% puis 6,7%), et un retour à partir de 2023-2024 au sentier de croissance potentielle (1,35%) avec fermeture de l'output gap en 2024.

²² On retient pour l'exercice la convention selon laquelle la révision à la baisse des prévisions d'inflation est imputable à la crise économique.

²³ Pour les travailleurs indépendants, les pertes de recettes liées à la crise s'élèveraient à 7,2 Md€ en 2020 (près de 40% du total), mais compte tenu des modalités de prélèvements et des conventions utilisées pour la prévision, ces pertes ne joueraient pas sur les exercices suivants.



Décomposition des écarts entre la prévision associée à la LFSS pour 2021 et la prévision initiale de la LFSS pour 2020 (Md€)

	2019	2020	2021	2022	2023
Soldes LFSS 2020	-5,4	-5,4	-4,6	-3,1	-0,6
Soldes LFSS 2021	-1,9	-49,0	-35,8	-25,0	-23,0
Ecart	3,5	-43,6	-31,2	-21,9	-22,3
Effet de la crise sanitaire et économique sur les dépenses		-11,4	-3,0	2,6	3,9
Dépenses ONDAM (hors Ségur)		-11,9	-4,3	0,0	0,0
Prestations familiales (CMG)		0,4	0,0	0,0	0,0
Prestations vieillesse (surmortalité)		0,1	0,2	0,1	0,1
Révision de l'inflation (impact sur les prestations)		0,0	1,1	2,5	3,8
Effet de la crise sanitaire et économique sur les recettes		-38,5	-23,1	-17,1	-17,5
Secteur privé		-26,3	-19,6	-12,7	-13,4
Travailleurs indépendants		-7,2	3,4	-0,3	-0,1
Employés et personnels de maison		-0,5	-0,4	-0,4	-0,4
Impôts et taxes		-5,8	-6,7	-3,7	-3,5
<i>dont CSG sur revenus du capital</i>		-1,0	-1,3	-1,2	-1,2
<i>dont TVA</i>		-4,7	-3,5	-1,4	-1,2
<i>dont taxe sur les salaires</i>		-0,7	-0,9	-0,4	-0,4
<i>dont taxes tabacs</i>		0,7	0,0	0,0	0,0
<i>dont forfait social</i>		0,0	-0,5	-0,3	-0,3
<i>dont CSSS</i>		0,0	-0,5	-0,3	-0,2
Effet retour de l'AP sur le rendement de la CSG remplacement		1,2	0,2	0,0	0,0
Ségur de la santé		-1,1	-7,0	-8,1	-8,2
Dépenses		-1,5	-9,3	-10,6	-10,8
Effet retour Ségur		0,4	2,3	2,5	2,6
Reste	3,5	7,4	1,9	0,6	-0,5
Effets base 2019	3,5	2,6	1,6	1,7	1,7
Autres mesures LFSS 2021		5,0	1,3	0,9	0,8
dont financements européens des investissements		0,0	1,4	1,4	1,4
dont congé paternité		0,0	-0,3	-0,5	-0,6
dont soulte IEG		5,0	0,0	0,0	0,0
Révisions techniques		-0,2	-0,9	-1,9	-3,1

Source : DSS

[59] Sur la base de ces hypothèses, la situation demeurerait très contrastée entre branches, même si l'analyse par branche à cet horizon fournit des enseignements limités²⁴. Trois branches (famille, AT-MP, autonomie) devraient ainsi revenir rapidement à l'équilibre, voire renouer avec des excédents sur les exercices 2022-2024. Au-delà du caractère fragile de la prévision compte tenu du contexte, ces perspectives par branches reflètent pour partie des conventions qui peuvent paraître discutables, notamment pour la nouvelle branche autonomie : la loi d'août 2020 créant cette cinquième branche a en effet prévu de lui affecter des ressources croissantes à compter

²⁴ Ainsi, une perspective durable d'excédent de la branche AT-MP doit logiquement se traduire par une baisse du taux de cotisation et donc une réduction de l'excédent. Enfin, les LFSS peuvent donner lieu à des décisions explicites de réaffectation de recettes fiscales entre branches en fonction de leurs situations financières respectives et des choix collectifs.

de 2024 (fraction supplémentaire de CSG en provenance de la Cades) et 2025 (abonnements du FRR au détriment de la Cades), sans prévoir à ce stade le niveau des dépenses de la branche, en attente d'une loi à venir sur le grand-âge.

- [60] En revanche, la branche vieillesse du régime général devrait continuer à enregistrer des déficits compris entre 7 et 9 Md€ (entre 8 et 11 Md€ sur l'ensemble des régimes de retraite de base). Pour la branche maladie, le déficit record de 2020 (33,7 Md€) devrait significativement se réduire à l'horizon 2024, mais demeurerait très élevé (17,4 Md€).
- [61] Il n'existe pas à ce jour de prévisions à plus long terme sur l'assurance chômage²⁵, les perspectives financières dépendant, comme pour les régimes de base, des hypothèses retenues en matière de reprise de l'activité d'une part, et des décisions prises en matière d'indemnisation du chômage.
- [62] Les travaux du COR²⁶ permettent d'avoir une idée des perspectives sur l'ensemble du système de retraite, y compris donc régimes d'assurance vieillesse complémentaire. Les perspectives en matière de solde dépendent fortement des scénarios de croissance et de chômage retenus d'une part, et des conventions en matière d'emploi public d'autre part, et sont présentées sur un horizon de très long terme. À moyen terme, les travaux du COR montrent que, quel que soit le scénario et à législation constante, les dépenses de retraite exprimées en proportion du PIB devraient se stabiliser autour de 14% dans les années 2020 avant de décroître²⁷.

■ ■ 3.2 - QUELLE TRAJECTOIRE DE RETOUR A L'EQUILIBRE, ET QUELLE GESTION DE LA DETTE SOCIALE ?

- [63] Ces perspectives pluriannuelles, qui doivent être prises avec précaution compte tenu des nombreuses incertitudes quant à l'ampleur et la durée de la crise en cours, des mesures prises en réponse à la pandémie, et du rythme de rebond de l'économie, soulèvent deux questions fondamentales pour le pilotage des finances sociales.
- [64] Compte tenu de cette situation très dégradée à court et moyen terme, des incertitudes sur la croissance future de l'économie (qui détermine une grande part des recettes sociales), et des dynamiques spontanées de la dépense (notamment en lien avec la démographie, et particulièrement avec le vieillissement de la population), **quelles sont les perspectives crédibles d'un retour à l'équilibre, et à quel horizon ?**
- [65] La réponse à cette question pourrait passer par un nouvel exercice de projection de long terme des recettes et des dépenses, comme cela avait été fait en 2017. Mais en raison des aléas très forts sur le court terme, et des incertitudes quant aux scénarios de croissance de long terme, un tel exercice ne ferait pas forcément sens à ce stade.

²⁵ Une nouvelle prévision actualisée pour 2021 et de premières perspectives pour 2022 devrait être faite par l'Unedic en mars 2021, mais compte tenu du mode de pilotage du régime, il n'existe à ce jour pas de projection de moyen terme.

²⁶ COR (2020), Rapport annuel.

²⁷ Toutes choses égales par ailleurs, on peut interpréter ce résultat de la manière suivante : en partant d'un déficit d'environ 10 Md€ en 2024, si les dépenses sont stabilisées en pourcentage du PIB et que les recettes évoluent en moyenne comme le PIB, alors ce déficit annuel de 10 Md€ est amené à se maintenir, et même à s'accroître légèrement. A législation constante, le déficit ne devrait alors diminuer qu'à partir du moment où les dépenses commenceront à baisser en proportion du PIB.

Le HCFiPS poursuivra dans les mois qui viennent ses travaux sur les finances sociales après la crise²⁸, pour mieux identifier les sous-jacents de la dépense et les perspectives de croissance. Il s'agira également de revenir sur les enseignements que l'on peut tirer de la décennie 2010-2019, caractérisée par le retour à l'équilibre des comptes sociaux après la crise de 2009, retour à l'équilibre qui s'est donc étalé sur 9 exercices alors que le déficit de 2010 (29,6 Md€) était largement inférieur à celui attendu pour 2020 (50,7 Md€).

- [66] Le retour à l'équilibre des comptes sociaux après la crise de 2020 pourrait donc s'étaler sur longue période, et engendrer sur cette période des déficits cumulés élevés. Une nouvelle dette sociale pourrait donc se constituer, alors même que l'essentiel de la dette sociale accumulée avant la pandémie ne sera totalement amortie qu'en 2024. Par anticipation, et afin de limiter les besoins de financement de la branche recouvrement au début de la crise, un schéma de reprise de dette a été voté à l'été 2020, prévoyant une reprise des déficits cumulés liés à la crise²⁹ entre 2020 et 2023 à hauteur de 92 Md€.
- [67] Au vu des trajectoires votées dans le cadre de la LFSS pour 2021, ce quantum s'avère insuffisant pour couvrir les déficits anticipés sur ces quatre exercices (132,7 Md€), et encore plus si l'on prend en compte le déficit possible de 2024 (20,2 Md€), et les déficits probables qui seront observés sur les exercices suivants, le temps que la stratégie de retour à l'équilibre porte ses fruits.
- [68] La **question de l'articulation entre la temporalité du remboursement de la dette sociale et le retour à l'équilibre des comptes courants** apparaît, au vu de ces données, comme un enjeu majeur pour le HCFiPS.

²⁸ D'autres travaux sont menés parallèlement sur des thèmes proches : le COR engage des réflexions sur les scénarios de croissance en lien avec les questions de productivité du travail, le HCAAM examine les limites du cadre actuel de construction de l'Ondam et doit faire des propositions pour améliorer cet outil, notamment dans sa dimension pluriannuelle, la Commission pour l'avenir des finances publiques, présidée par M. Jean Arthuis, réfléchit à des propositions visant à stabiliser le poids de la dette et à redresser les finances publiques...

²⁹ Le schéma de reprise de dette consiste à transférer à la Cades une nouvelle dette à amortir, pour un quantum de 136 Md€, correspondant pour 31 Md€ à la reprise de la dette accumulée avant la crise de 2020 et portée en trésorerie par l'Acoss, pour 13 Md€ à la reprise par la CNAM d'une partie de la dette des hôpitaux, et pour 92 Md€ des déficits liés à la crise sanitaire et économique attendus sur les exercices 2020 à 2023. En contrepartie, la durée de vie de la Cades est prolongée de 2024 à 2033, tout comme l'existence de la CRDS et les transferts annuels du FRR.

■ ANNEXE 1 : PERSPECTIVES DE CROISSANCE DANS LE MONDE

Dernières projections des Perspectives de l'économie mondiale

(PIB réel, variation annuelle en pourcentage)	ESTIMATION	PROJECTIONS	
	2020	2021	2022
Production mondiale	-3,5	5,5	4,2
Pays avancés	-4,9	4,3	3,1
États-Unis	-3,4	5,1	2,5
Zone euro	-7,2	4,2	3,6
Allemagne	-5,4	3,5	3,1
France	-9,0	5,5	4,1
Italie	-9,2	3,0	3,6
Espagne	-11,1	5,9	4,7
Japon	-5,1	3,1	2,4
Royaume-Uni	-10,0	4,5	5,0
Canada	-5,5	3,6	4,1
Autres pays avancés	-2,5	3,6	3,1
Pays émergents et pays en développement	-2,4	6,3	5,0
Pays émergents et pays en développement d'Asie	-1,1	8,3	5,9
Chine	2,3	8,1	5,6
Inde	-8,0	11,5	6,8
ASEAN-5	-3,7	5,2	6,0
Pays émergents et pays en développement d'Europe	-2,8	4,0	3,9
Russie	-3,6	3,0	3,9
Amérique latine et Caraïbes	-7,4	4,1	2,9
Brésil	-4,5	3,6	2,6
Mexique	-8,5	4,3	2,5
Moyen-Orient et Asie centrale	-3,2	3,0	4,2
Arabie saoudite	-3,9	2,6	4,0
Afrique subsaharienne	-2,6	3,2	3,9
Nigéria	-3,2	1,5	2,5
Afrique du Sud	-7,5	2,8	1,4
<i>Pour mémoire</i>			
Pays en développement à faible revenu	-0,8	5,1	5,5

Source : FMI, *Mise à jour des Perspectives de l'économie mondiale*, janvier 2021.

Note : Pour l'Inde, les données et les prévisions sont présentées sur la base de l'exercice budgétaire ;

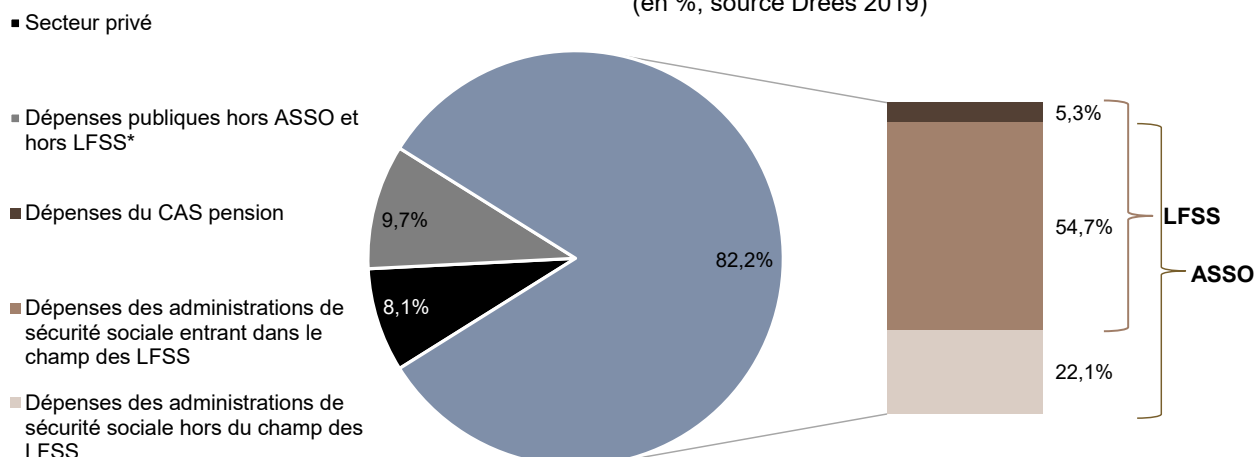
■ ANNEXE 2 : PERIMETRES ET CONCEPTS COMPTABLES

- [69] Deux visions complémentaires peuvent être retenues pour apprécier la situation des finances publiques dans la sphère sociale :
- [70] Une première approche correspond au périmètre des régimes de base de sécurité sociale et au FSV, c'est-à-dire aux organismes entrant dans le champ des lois de financement de la sécurité sociale³⁰ (LFSS). Les dépenses et recettes relatives à ces organismes sont présentées selon les normes de la comptabilité générale, de manière extrêmement détaillée dans les rapports de la commission des comptes (CCSS) et dans les annexes au PLFSS (par organisme, par régime, par branche, avec une granularité très fine des dépenses comme des recettes). Elles font par ailleurs l'objet d'une prévision pluriannuelle à l'horizon N+4 donnant lieu à un vote par le Parlement dans le cadre de la LFSS. À ce titre, elles tiennent compte des dernières hypothèses macroéconomiques disponibles, et donc des impacts liés au deuxième confinement de la population au mois de novembre, hypothèses qui diffèrent de celles retenues initialement par le Gouvernement pour l'élaboration des lois financières de l'automne.
- [71] Une seconde approche correspond au périmètre des administrations de sécurité sociale (ASSO), distinctes des administrations publiques locales (APUL) et de l'administration publique centrale (APUC). Elle a pour avantage d'être plus couvrante, puisqu'elle intègre les recettes et dépenses d'autres organismes qui n'entrent pas dans le champ des LFSS : Cades, FRR, CNSA, comme évoqué ci-dessus, mais également les régimes complémentaires d'assurance vieillesse, l'assurance chômage, ainsi que les hôpitaux. Les dépenses et recettes sur ce champ sont exprimées selon les normes de la comptabilité nationale, en cohérence avec celles relatives aux autres administrations publiques et les prévisions associées sont ainsi construites en cohérence avec les engagements de la France au niveau européen.
- [72] En revanche, elles donnent lieu à une publication beaucoup moins détaillée que ce n'est le cas pour la première approche, et les prévisions, dont l'horizon est limité à l'exercice N+1, sont présentées uniquement dans le cadre du projet de loi de finances déposé en octobre ; à ce titre, elles ne tiennent pas compte de la révision des hypothèses macroéconomiques retenues pour la loi de finances rectificative pour 2020 et pour la LFSS.
- [73] Une troisième approche, qui ne peut être directement mobilisée ici car limitée à des fins d'analyse *ex post* (aucune prévision n'est faite sur ce champ), correspond au périmètre des comptes de la protection sociale (CPS). Ce compte satellite de la comptabilité nationale regroupe l'ensemble des dépenses et recettes relative à la protection sociale, et permet donc d'apprécier l'importance des différents organismes et des deux premières approches évoquées dans l'ensemble des dépenses de protection sociale.

³⁰ Certaines dispositions obligatoires des LFSS concernent également la Cades, le FRR, ou la CNSA, mais les recettes, dépenses et soldes de ces organismes ne sont pas intégrés dans les agrégats financiers pluriannuels votés.

Répartition des dépenses de protection sociale en 2017

 (en %, source Drees 2019)



[74] Ainsi, en 2017 :

- 60% de l'ensemble des dépenses de protection sociale était le fait des organismes entrant dans le champ des LFSS, dont 5,3 points correspondaient aux dépenses de pensions des fonctionnaires de l'État, rattachées en comptabilité nationale à l'administration centrale (APUC) et pas aux administrations de sécurité sociale (ASSO).
- 76,9% de l'ensemble des dépenses de protection sociale étaient le fait des administrations de sécurité sociale (ASSO) au sens de la comptabilité nationale, qui n'intègrent donc pas les dépenses de retraite des fonctionnaires.
- 9,7% étaient des dépenses de protection sociale servies par les administrations centrales (APUC), hors retraites de l'État, ou locales (APUL)
- 8,1% des dépenses de protection sociale n'étaient pas des dépenses publiques (assurances, mutuelles, institutions de prévoyance...)