

RAPPORT D'INFORMATION**SÉCURITÉ SOCIALE : APRÈS LA TEMPÊTE,
RETROUVER UN CAP**

Réunie le mercredi 7 juillet 2021, sous la présidence de Mme Catherine Deroche (LR, Maine-et-Loire), présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport de M. Jean-Marie Vanlerenberghe (UC, Pas-de Calais) sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale, dans le cadre de la mission d'évaluation et de contrôle de la Sécurité sociale (MECSS).

La crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19 et la très forte récession qu'elle a provoquée ont eu des conséquences majeures pour la sécurité sociale, tant en termes opérationnels qu'en termes financiers.

Pendant la crise, la sécurité sociale a su répondre présente, au service des Français. Les prestations de toutes les branches ont ainsi pu être versées et chacun a pu mesurer, en particulier, la mobilisation exceptionnelle de l'ensemble du système de santé.

Mais après le déficit « historique » enregistré en 2020 et les nouveaux transferts massifs à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) qui vont s'ensuivre, il importe de réfléchir dès à présent à une stratégie de retour à l'équilibre à moyen terme des comptes de la sécurité sociale, condition même de sa pérennité, sous le contrôle renforcé du Parlement.



**Déficit du régime
général et du FSV**



**Dépassement
de l'Ondam en 2020**



**Prolongation
du remboursement
de la dette sociale**



1. EN 2020, UN DÉFICIT HISTORIQUE SOUS L'EFFET D'UNE CRISE SANS PRÉCÉDENT

A. UN DÉFICIT DE PRÈS DE 40 MILLIARDS D'EUROS

1. Un déficit qui touche l'ensemble des branches

La sécurité sociale, sur le périmètre du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), a enregistré en 2020, sous l'effet de la crise sanitaire et de ses conséquences économiques, **un déficit d'un montant inédit de 38,7 milliards d'euros**. Toutes les branches sont retombées dans le rouge, ce que montre le tableau suivant.

Recettes, dépenses et solde des branches du régime général en 2020

en milliards d'euros

	Recettes	Dépenses	Solde
Maladie	208,3	238,8	- 30,4
AT/MP	12,1	12,3	- 0,2
Vieillesse	135,9	139,6	- 3,7
Famille	48,2	50,0	- 1,8
Régime général	391,6	427,8	- 36,2
FSV	16,7	19,1	- 2,5
Régime général + FSV	390,8	429,4	- 38,7

Source : Commission des comptes de la sécurité sociale

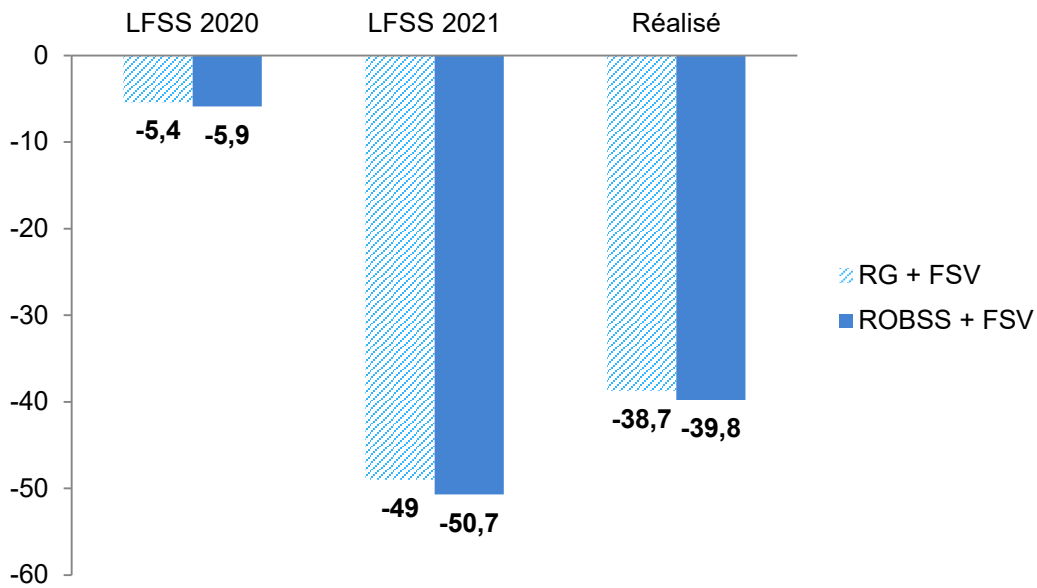
Au niveau de l'ensemble des régimes obligatoires de base de sécurité sociale (**ROBSS**), qui intègrent également les régimes spéciaux (en particulier les régimes de retraite), on observe une tendance similaire, avec un déficit global atteignant **39,8 milliards d'euros**. La plupart des régimes bénéficient d'une subvention d'équilibre, ce qui explique l'écart relativement faible entre ces deux masses financières.

L'écart avec le régime général provient principalement de **la Caisse nationale des agents des collectivités locales (CNRACL)** qui ne bénéficie pas de ce mécanisme et qui a enregistré, en 2020, un déficit de 1,5 milliard d'euros (contre 0,7 milliard d'euros en 2019).

Il est à souligner que l'exercice 2020 s'est caractérisé par une forte incertitude, que symbolise le très fort écart entre le résultat finalement constaté et les prévisions : la prévision initiale, bien entendu, mais également (en sens inverse) la prévision rectifiée figurant dans la LFSS pour 2021, pourtant promulguée le 14 décembre 2020.

Prévisions de soldes et résultats constatés de la sécurité sociale en 2020

en milliards d'euros



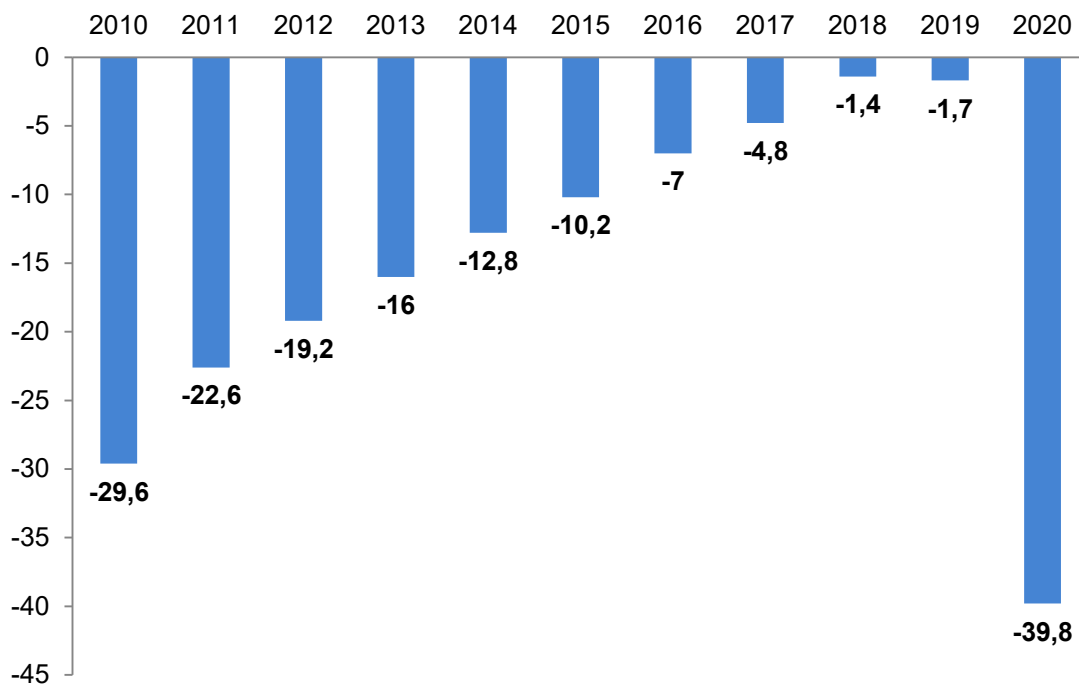
Source : Commission des affaires sociales, d'après LFSS

Malgré cette amélioration relative du solde par rapport aux prévisions de l'automne, due à un moindre recul de la croissance et des recettes, ce résultat constitue de loin le déficit le plus lourd de l'histoire de la sécurité sociale.

Ce déficit dépasse d'environ 10 milliards d'euros le précédent record, qui datait de 2010 alors que les conséquences de la crise financière de 2008 se faisaient pleinement sentir.

Soldes consolidés des ROBSS et du FSV entre 2010 et 2020

en milliards d'euros



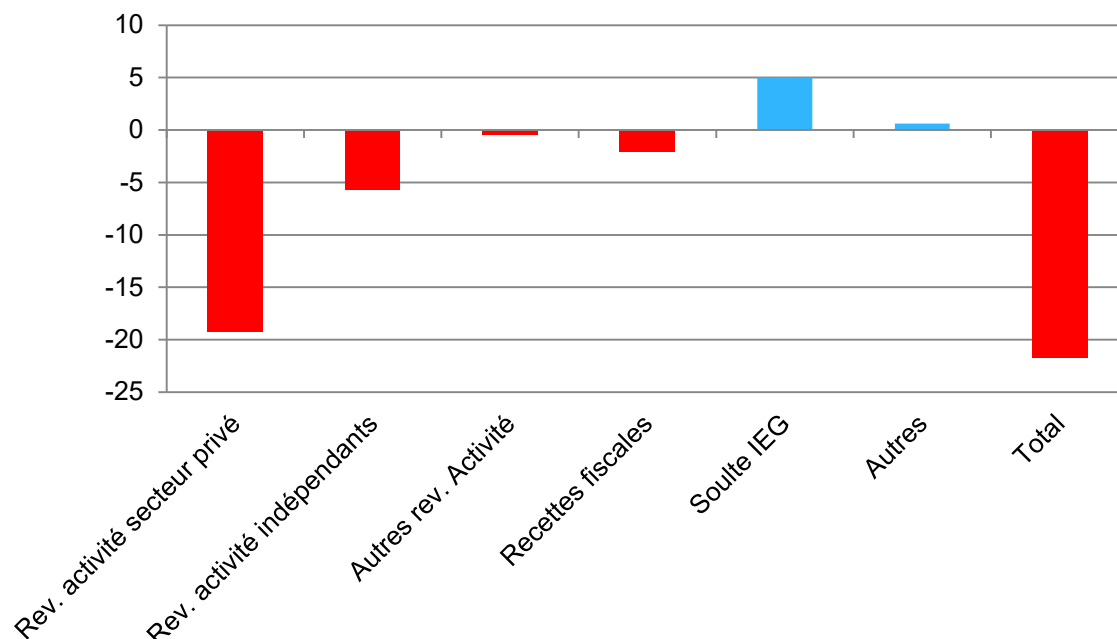
Source : commission des affaires sociales, d'après LFSS

2. Des recettes en forte baisse en raison de la crise

En 2020, les recettes de la sécurité sociale ont diminué de 2,9 %. Si cette contraction peut sembler modeste rapporté au niveau de la baisse du PIB (8,3 %), elle contraste fortement avec le dynamisme de ces dernières années. Surtout, **elle s'est traduite par un manque de recettes de 18,8 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFSS pour 2020** (390,8 milliards au lieu de 409,6 milliards d'euros).

Écart entre les recettes du régime général et du FSV constatées en 2020 et la prévision de la LFSS pour 2020

en milliards d'euros



Source : CCSS

Cette évolution s'explique en premier lieu par la **forte baisse de la masse salariale du secteur privé** (- 5,7 %), sous l'effet de la crise et de la forte progression de l'activité partielle. **Les cotisations des non-salariés ont même baissé de 27 %**, en raison des mesures d'étalement mises en place pour accompagner les restrictions d'activités (report de six mois des prélèvements sociaux, abattement de 50 % sur le dernier revenu déclaré, suspension des échéances de fin d'année).

Les recettes fiscales ont globalement moins souffert de la conjoncture en raison de leur assiette. Ainsi, la CSG concerne également les revenus de remplacement, ce qui a en partie compensé la diminution de la contribution sur les revenus d'activité. Par ailleurs, les impôts et taxes affectés au régime général sont restés globalement stables.

Enfin, les transferts nets retracent le **versement exceptionnel de 5 milliards d'euros du Fonds de réserve pour les retraites (FRR) à la branche vieillesse**, correspondant à la totalité de la soulte versée par le régime des industries électriques et gazières (IEG) en 2005 dans le cadre de son adossement au régime de droit commun.

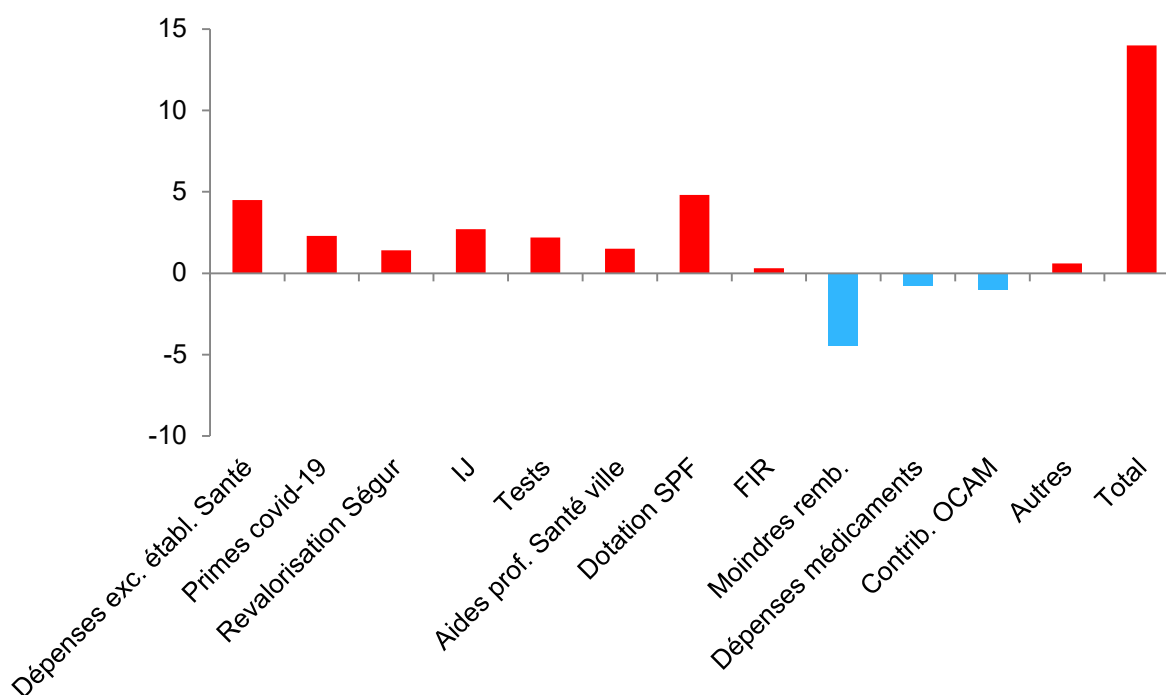
3. Une forte augmentation des dépenses d'assurance maladie

Pour ce qui concerne les dépenses, les constats diffèrent fortement entre :

- les branches vieillesse, famille et AT-MP, dont les charges n'ont été que peu affectées par la crise et qui finissent relativement proches de la prévision de la LFSS 2020 ;
- et la **branche maladie** qui, en première ligne face à l'aspect proprement sanitaire de la crise, a dû financer un surcroît de dépenses de 16 milliards d'euros, dont **14 milliards au sein de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam)**.

Décomposition des écarts à la prévision de l'Ondam en 2020

en milliards d'euros



Source : Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie

Les principaux écarts à la prévision ont concerné :

- les établissements de santé et médico-sociaux (**8,4 milliards d'euros**), dont 4,5 milliards de dotations pour couvrir les dépenses exceptionnelles, 2,3 milliards d'euros de financement des « primes covid-19 » et des majorations au titre des heures supplémentaires et 1,4 milliard de revalorisations salariales dans les établissements de santé et médico-sociaux au titre des accords dits du « Ségur de la santé » ;
- la **dotation à l'agence Santé publique France (4,8 milliards d'euros) de dotation** pour faire face aux achats de masques, d'équipements de protection individuelle à destination des professionnels de santé, de respirateurs, de molécules utilisées en réanimation et de réactifs pour les tests PCR ;
- et les **soins de ville**, pour un montant net de **2,3 milliards d'euros** entre indemnités journalières, tests et indemnisations des professionnels touchés par des restrictions d'activité.

B. UNE ANNÉE DE TENSION POUR LA BRANCHE RECOUVREMENT

1. Des encaissements en forte baisse à partir de mars 2020

La branche recouvrement, dont l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss, récemment rebaptisée Urssaf caisse nationale) est la tête de réseau, a été particulièrement sollicitée à l'occasion de cet exercice exceptionnel.

En effet, **au-delà du financement des déficits classiques, l'Acoss a également subi les conséquences des retards d'encaissement** dû aux facultés de report octroyées aux entreprises les plus concernées par les conséquences des confinements.

Le tableau ci-dessous fait bien apparaître, tout au long de l'année, les écarts de liquidation des cotisations (qui résultent de l'activité économique et de la réglementation) et les écarts d'encaissement de ces cotisations (qui résultent, en plus des écarts de liquidation, des reports d'encaissement ainsi que des non-paiements). L'écart entre ces deux montants est retracé par les restes à recouvrer.

Cotisations et encaissements URSSAF en 2019 et 2020

en milliards d'euros, sauf évolution et taux de RAR en %

		Janv	Fév	Mars	Avr	Mai	Juin	Juil	Août	Sept	Oct	Nov	Déc
Cotisations liquidées	2019	28,9	20,3	20,1	23,2	21,9	22,4	24,9	21,9	20,3	22,0	20,6	22,6
	2020	27,2	20,8	20,1	21,3	17,1	18,4	23,0	21,1	19,9	21,6	20,3	22,0
	Évolution	-6	2,5	-0,4	-8,3	-21,9	-17,9	-7,7	-3,8	-2	-1,9	-1,6	-2,6
Encaissements	2019	28,6	20,2	20,0	23,1	21,8	22,2	24,8	21,8	20,2	21,8	20,5	22,4
	2020	26,8	20,6	18,7	19,5	15,9	17,5	22,4	20,7	19,5	21,1	19,1	20,9
	Évolution	-6,2	2,3	-6,4	-15,7	-27,1	-21,4	-9,5	-5,2	-3,5	-3,5	-6,5	-6,6
Restes à recouvrer	2019	0,4	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
	2020	0,4	0,2	1,1	1,6	1,1	0,8	0,5	0,4	0,4	0,4	0,9	0,9
Taux de RAR	2019	1,2	0,6	0,8	0,6	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,8
	2020	1,5	0,8	5,7	7,5	6,5	4,2	2,3	1,9	2	2	4,7	4,2

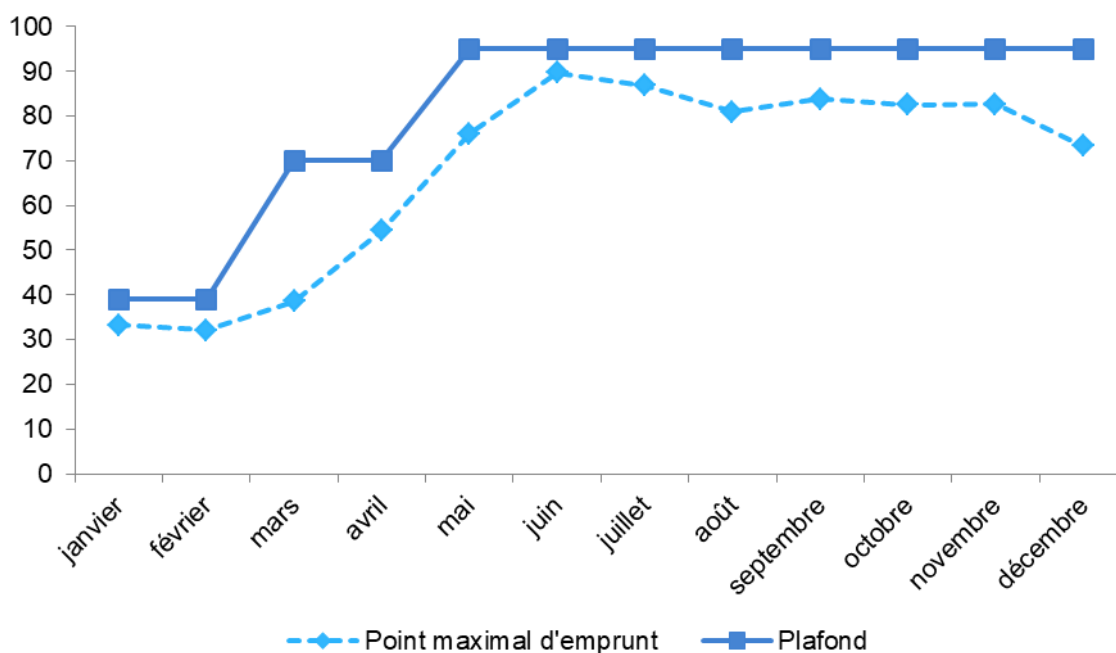
Source : Acoss

2. Un plafond d'autorisation de financement à court terme quasiment triplé par décret

La trésorerie de l'Acoss a naturellement été très affectée par la diminution des encaissements décrite ci-dessus ainsi que par l'augmentation des dépenses d'assurance maladie.

Afin de permettre à l'agence de financer les prestations en temps voulu, le Gouvernement a relevé à deux reprises par décret, en application de l'article L.O. 111-9-2 du code de la sécurité sociale, le montant **de l'autorisation d'emprunt à court terme de 39 milliards d'euros que lui donnait la LFSS pour 2020**. Ce plafond a ainsi été porté successivement :

- à **70 milliards d'euros** par un décret du 25 mars 2020 ;
- puis à **95 milliards d'euros par un nouveau décret en date du 20 mai 2020** (ce montant a été reconduit par la LFSS pour 2021 pour l'année en cours).



Source : Acoss

De fait, ces relèvements se sont révélés indispensables, **la dégradation de la trésorerie de l'Acoss s'étant poursuivie jusqu'à un pic de 89,7 milliards d'euros d'emprunts dans le courant du mois de juin**. Par la suite et malgré les transferts de dette opérés auprès de la Cades (*cf. infra*), le niveau maximal d'emprunt mensuel est ensuite resté élevé, au-delà de 80 milliards d'euros d'août à novembre, avant de décroître à 73 milliards d'euros en décembre.

3. Une année compliquée en termes de gestion pour la branche recouvrement

Au cours de l'exercice 2020, l'Acoss a dû appliquer rapidement des modifications des règles de perception des cotisations et contributions sociales tout en subissant elle-même les conséquences des confinements dans sa propre organisation.

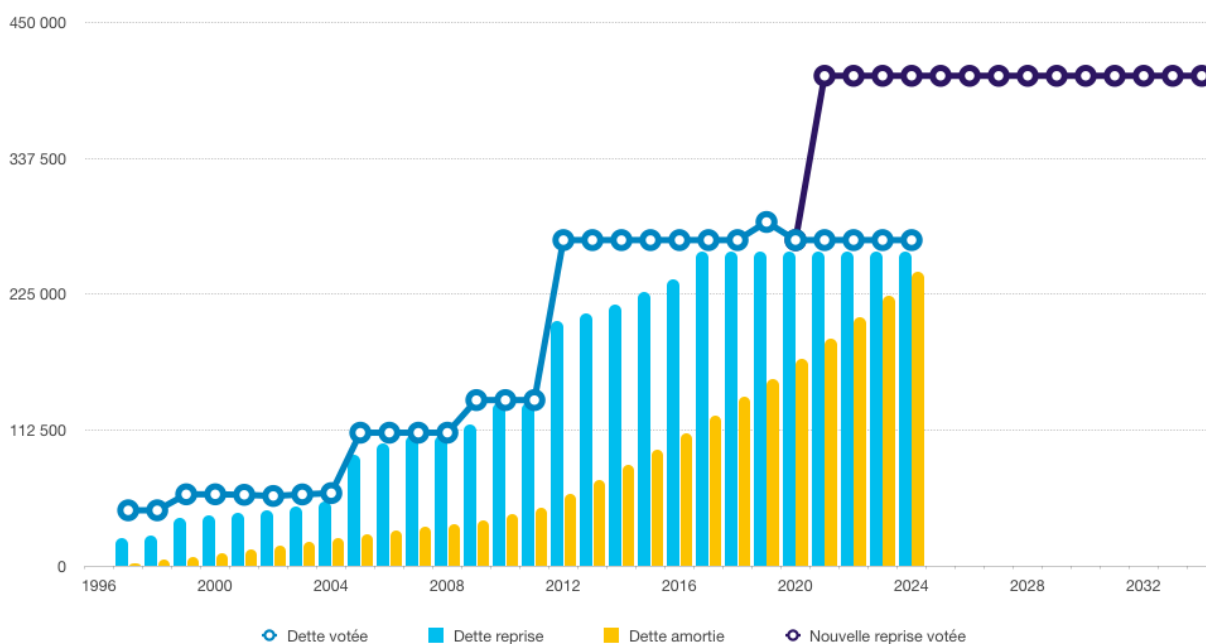
Il en a résulté des complexités, voire des erreurs qui **ont conduit la Cour des comptes à ne pas certifier les comptes de la branche recouvrement de l'année 2020**. La Cour a relevé, en particulier, des incertitudes majeures et des désaccords affectant des enregistrements comptables liés à des mesures en faveur des cotisants dans le contexte de crise sanitaire, la dépréciation des créances liées aux reports de versement accordés en 2020 aux cotisants, les insuffisances des dispositifs généraux de contrôle interne (allégés dans le contexte de la crise sanitaire), et des incertitudes affectant une partie des produits à recevoir au titre des remises dues par les entreprises pharmaceutiques et le provisionnement des litiges qui leur sont liés.

Dans ce contexte, il semblait **peu raisonnable de poursuivre le chantier de l'unification du recouvrement des cotisations du régime de retraite complémentaire géré par la fédération Agirc-Arrco au sein de l'Acoss**. De fait, le Gouvernement envisage un report de la réforme à début 2023. La commission des affaires sociales souligne l'impérieuse nécessité de s'assurer de la parfaite fiabilité du recouvrement et du calcul des droits des assurés avant de mettre en œuvre le nouveau système.

C. LE GRAND RETOUR DE LA DETTE SOCIALE

Le très fort déficit de l'année 2020 et le niveau des déficits prévus pour les années à venir (*cf. infra*) ont conduit les pouvoirs publics à adopter en urgence au mois de juillet deux lois (organique et ordinaire) relatives à la dette sociale et à l'autonomie.

Évolution de la dette reprise par la Cades et de l'amortissement de la dette sociale depuis l'origine



Source : Commission des affaires sociales, d'après Cades

Comme l'illustre le graphique ci-dessus, ces textes ont permis **de transférer à la Cades de nouvelles dettes d'un montant maximal de 136 milliards d'euros** (soit plus de la moitié des dettes jusqu'alors confiées à la caisse depuis sa création) :

- 31 milliards pour la reprise de déficits passés ;
- 92 milliards à titre provisionnel pour couvrir les déficits des années 2020 à 2023, du fait de la crise sanitaire ;
- et 13 milliards ne correspondant à aucun déficit mais à la prise en charge du coût d'un tiers de la dette des hôpitaux.

D. LES AUTRES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE

Au-delà du périmètre de la sécurité sociale, les « administrations de sécurité sociale » (ASSO) dont le champ inclut l'ensemble de la protection sociale obligatoire, qui étaient en équilibre financier depuis 2017, ont replongé dans le rouge vif en 2020. **Leur déficit consolidé a atteint 48,8 milliards d'euros.**

Le tableau suivant donne le détail de ce déficit par catégorie d'ASSO.

Solde des administrations de sécurité sociale par catégories en 2020

en milliards d'euros

Régime général et Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	- 40,2
Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	16,2
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	- 1,3
Autres régimes de sécurité sociale	
<i>Assurance chômage</i>	- 18,4
<i>Régimes complémentaires de retraite</i>	- 3,7
ODASS	2
Solde	- 48,8

Source : Direction générale du Trésor

Si, comme à l'ordinaire, la Cades affiche un confortable excédent qui correspond au montant de dette sociale amortie dans l'année, **la situation du régime d'assurance chômage apparaît particulièrement préoccupante.**

En effet, l'Unédic a subi à la fois la contraction de ses recettes (6,7 %) et une très forte augmentation de ses charges, au titre de l'assurance chômage (hausse des allocations de 12,9 %) mais aussi du financement d'un tiers de l'activité partielle, soit 9 milliards d'euros. **L'endettement net du régime** qui s'élevait à près de 37 milliards d'euros fin 2019 **s'établit ainsi, à fin 2020, à 54,6 milliards d'euros.** Il semble peu réaliste de considérer qu'il pourra amortir seul un tel niveau de dettes.

Pour ce qui concerne les régimes complémentaires de retraite, dont les dépenses n'ont pas été affectées par la crise, leur déficit cumulé a atteint 3,7 milliards d'euros. Comme l'ont souligné René-Paul Savary et Monique Lubin dans leur récent rapport¹ sur le sujet, il s'agit d'un déficit technique et la plupart des régimes ont pu gérer cette situation sans dommage grâce aux réserves financières qu'ils avaient constituées.

2. FACE À UNE SITUATION DURABLEMENT DÉGRADÉE, LA NÉCESSITÉ D'UN REDRESSEMENT SOUS LE CONTRÔLE RENFORCÉ DU PARLEMENT

A. UNE TRAJECTOIRE FINANCIÈRE BOULEVERSÉE À LONG TERME POUR LE RÉGIME GÉNÉRAL

Au-delà de 2020, la commission des affaires sociales a déjà exprimé son inquiétude sur la trajectoire financière de la sécurité sociale pour les années à venir prévue par le Gouvernement dans le rapport constituant l'annexe B de la LFSS pour 2021.

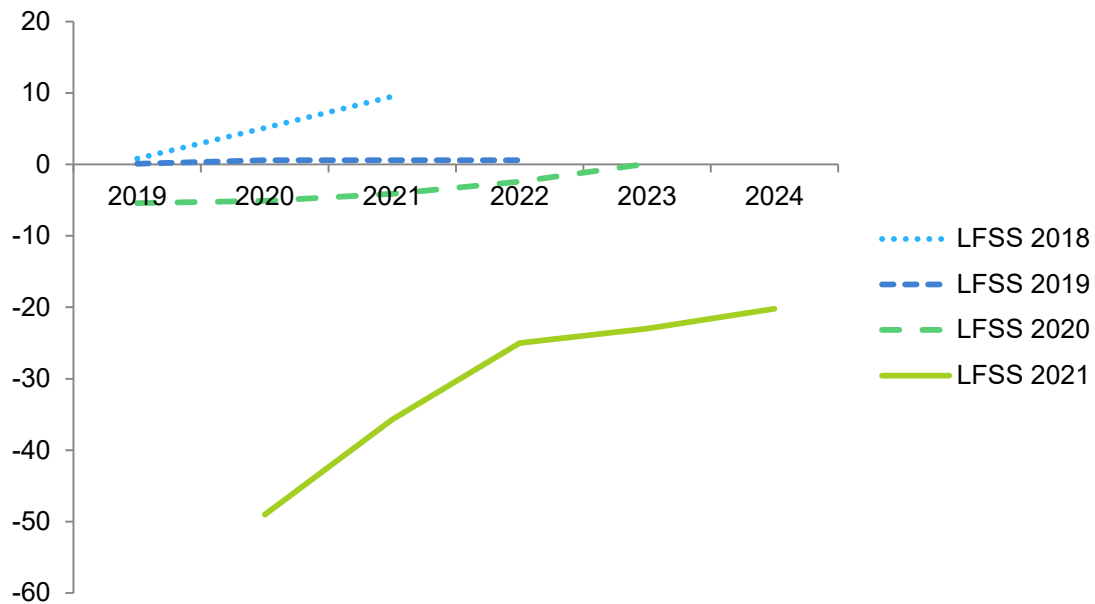
Comme le montre le graphique suivant, **aucun retour à l'équilibre n'est envisagé d'ici à 2024, les déficits semblant même devoir stagner à cette échéance à un niveau très élevé, de l'ordre de 20 milliards d'euros.**

Cette trajectoire contraste donc très fortement avec ce qui était envisagé par les précédentes LFSS, ce qui montre le caractère durable que devrait avoir la crise sanitaire sur les comptes de la sécurité sociale.

¹ Rapport d'information n° 747 (2020-2021) du 7 juillet 2021.

Soldes quadriannuels prévus par les LFSS 2018 à 2021 pour le régime général et le FSV

en milliards d'euros

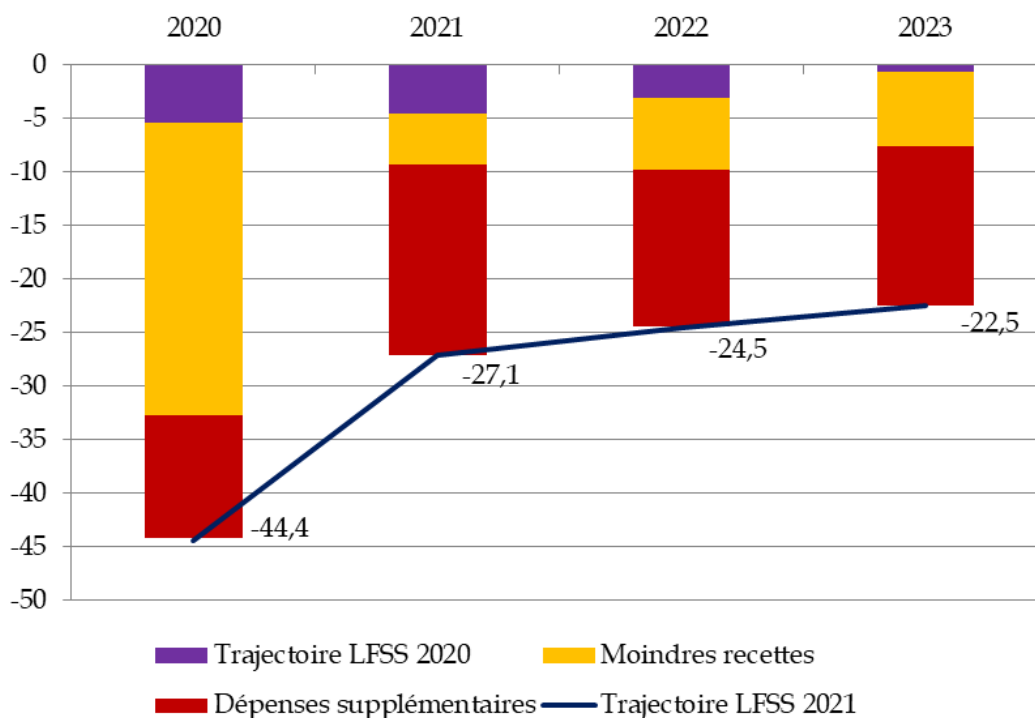


Source : Commission des affaires sociales, d'après LFSS

En outre, si l'écart à la prévision de l'exercice 2020 résultait principalement d'un déficit de recettes, les « trous » des années à venir devraient être dus, pour l'essentiel, à l'augmentation des dépenses, en particulier celles incluses dans l'Ondam, dont la maîtrise future risque de se révéler complexe.

Écart de prévision entre la LFSS 2020 et le PLFSS 2021 pour le solde du régime général et du FSV sur la période 2020-2023

en milliards d'euros

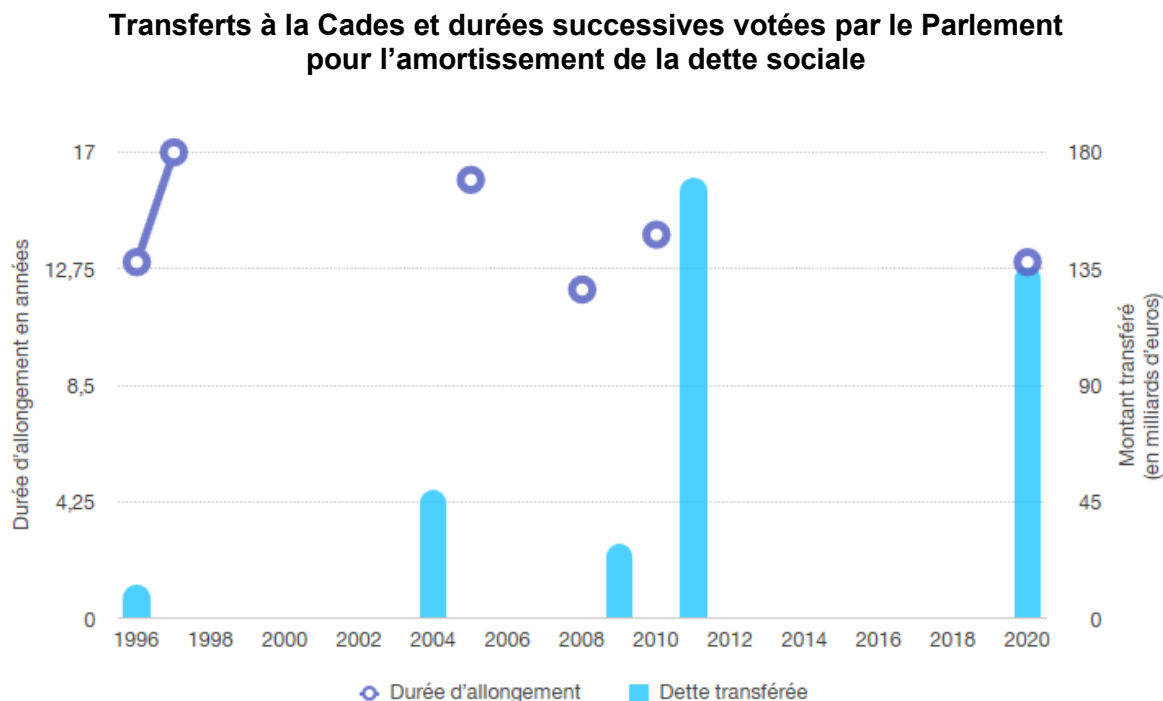


Source : Commission des affaires sociales, d'après LFSS 2020 et PLFSS 2021

B. UNE DETTE SOCIALE ÉTERNELLE ?

Les nouveaux transferts à la Cades permis par la loi ont conduit à **prolonger de neuf ans, jusqu'à la fin de l'année 2033, l'horizon d'amortissement de la dette sociale.**

Comme à l'origine de la caisse, en 1996, le Parlement a donc fixé un objectif d'apurement de la dette de la sécurité sociale en treize ans, ce qui constitue donc en quelque sorte un « **retour à la case départ** ».



Source : Commission des affaires sociales, d'après Cades

Une telle situation inquiète la commission des affaires sociales car elle **compromet la raison d'être de la Cades, c'est-à-dire la non-transmission de la dette sociale entre générations.**

Outre l'assainissement des comptes sociaux, la commission se montrera particulièrement attentive **à la légitimité des charges imposées à la sécurité sociale et à la Cades.**

À cet égard, elle réaffirme son opposition au transfert à la Cades d'une fraction de la dette hospitalière qui ne correspond pas à de la reprise de déficits de la sécurité sociale. Au-delà de ce dangereux précédent, **la Cades ne doit pas devenir un « fourre-tout »** au risque de prolonger son existence à jamais.

S'agissant de la sécurité sociale, **la commission veillera à ce que lui soit octroyée une juste compensation de ses charges** afin que sa « dette covid-19 » soit traitée comme celle de l'État. Cela vaut pour les dépenses exceptionnelles prises en charge par Santé publique France – dont le transfert n'a été compensé qu'à hauteur de 150 millions d'euros à la sécurité sociale. Cela pourrait également valoir pour l'ensemble des pertes de recettes qui correspondent à des décisions de l'État, notamment celles dues à l'activité partielle.

C. UN CADRE ORGANIQUE QUI A MONTRÉ SES LIMITES ET DEVRA ÊTRE RÉVISÉ

Enfin, l'exercice 2020, certes très particulier, a jeté **une lumière crue sur les limites du cadre organique actuel des lois de financement de la sécurité sociale**.

De fait, malgré un solde chamboulé de plus de 30 milliards d'euros, malgré 14 milliards d'euros de dépenses supplémentaires dans le cadre de l'Ondam dont certaines n'étaient pas de nature assurantielle, malgré un quasi triplement du plafond d'endettement de l'Acoss, malgré une prolongation de neuf ans de la dette sociale, le Gouvernement n'a pas déposé de projet de loi financement rectificatif de la sécurité sociale en 2020.

La particulière souplesse des dispositions organiques qui régissent les LFSS le permettent, ce qui montre bien que **cette souplesse est excessive et que le contrôle parlementaire doit être renforcé**.

La commission formulera des propositions à cet égard dans le cadre de la révision annoncée de la LOLFSS, à l'automne 2021, dans l'esprit de la proposition de loi¹ déposée par Jean-Marie Vanlerenberghe et cosignée par la présidente de la commission, Catherine Deroche, son prédécesseur Alain Milon et l'ensemble des rapporteurs de branche du PLFSS.

Ce texte s'articule autour de quatre grands principes :

- **élargir le périmètre des LFSS** afin de le faire coïncider avec celui des ASSO ;
- renforcer la clarté et améliorer la normativité des lois de financement de la sécurité sociale, notamment en introduisant des **crédits limitatifs** pour les dépenses qui ne correspondent pas au versement de prestations sociales ;
- **améliorer le contrôle du Parlement** sur les lois de financement de la sécurité sociale ;
- et **assurer à moyen terme l'équilibre des comptes de la sécurité sociale**, au travers de l'instauration d'une « règle d'or » imposant le vote d'un solde positif ou nul sur une période de cinq ans dès lors que la page de la crise actuelle aura été tournée.



Catherine Deroche
Sénatrice (LR) de Maine-et-Loire
Présidente



Jean-Marie Vanlerenberghe
Sénateur (UC) du Pas-de-Calais
Rapporteur général

Consulter le rapport d'information :

<http://www.senat.fr/notice-rapport/2020/r20-746-notice.html>

¹ Texte n° 492 (2020-2021).