

# ÉTAT DES LIEUX DU FINANCEMENT DE LA PROTECTION SOCIALE

## UN REDRESSEMENT TEMPORAIRE SANS PERSPECTIVE DE RETOUR À L'ÉQUILIBRE À MOYEN TERME

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. La précédente édition, intitulée « *Un redressement des comptes incontestable, inégal et fragile* » publiée en janvier 2023, revenait sur les perspectives de redressement des comptes à la sortie de la crise sanitaire qui avait affecté fortement les comptes sociaux. Le HCFiPS y évoquait le redressement net observé en 2022 et qui devait se poursuivre en 2023 avec un excédent attendu des administrations de sécurité sociale. Ce redressement ne concernait cependant pas l'ensemble des branches ou des régimes, seules les branches famille, AT-MP et autonomie ainsi que l'assurance chômage et les retraites complémentaires affichant un excédent tandis que la branche maladie et les régimes de base vieillesse restaient en déficit.

L'exercice mené cette année s'inscrit dans la continuité de ces observations, avec trois enseignements majeurs.

L'année 2023 se termine dans un contexte économique morose, l'inflation et le contexte international peu porteur ayant pesé sur l'activité tout au long de l'année, le ralentissement des prix ne s'observant qu'en fin d'année. En dépit de ce ralentissement, **le redressement des comptes s'est bien poursuivi, en conformité** avec ce qui avait été annoncé précédemment, avec une très nette réduction des déficits des régimes de base attendue pour 2023, dans la lignée de 2021 et 2022. Le solde des administrations de sécurité sociale au sens de la comptabilité nationale est revenu en excédent en 2022, excédent qui se maintiendrait à l'horizon 2027.

Ce redressement apparaît toutefois provisoire pour certaines branches, dans la mesure où 2024 marquerait **l'arrêt de l'amélioration des comptes** des régimes de base ; le déficit de la branche maladie resterait au niveau attendu pour 2023 jusqu'en 2027 en l'absence de mesures significatives, tandis que le déficit de la branche vieillesse se creuserait de manière marquée d'ici 2027, notamment en lien avec le déficit de la CNRACL.

Dans ce contexte, les perspectives de désendettement des régimes de base apparaissent compromises. **La situation de la dette est préoccupante** dans la mesure où, avec la reconstitution des déficits, la perspective d'extinction de la Cades en 2033 apparaît de moins en moins crédible, qui plus est dans une période où les taux d'intérêt ont augmenté. Il est à noter que la trajectoire inscrite dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 suppose 6 Md€ d'économies portant sur la sphère sociale et complémentaires à la loi de financement, économies qui restent à documenter.

**Avertissement** : les données financières présentées ici sont essentiellement issues des prévisions associées aux lois financières pour 2024 discutées et votées à l'automne 2023 ; les comptes de l'exercice 2023 n'étant pas encore clos, ces données ne sont pas définitives. Pour plus de détails sur les différents éléments présentés dans cette note, le lecteur peut se référer aux annexes au PLFSS et à l'annexe de la LFSS, à la publication de la LFSS en chiffres, au rapport économique, social et financier annexé au PLF, ainsi qu'aux fiches très détaillées des rapports de la Commission des comptes de la sécurité sociale.

# 1 Une stabilité du déficit public en 2023 mais une poursuite de l'amélioration des comptes sociaux

## 1.1 - LE DÉFICIT PUBLIC RESTE ENCORE IMPORTANT EN 2023 (4,9%), ESSENTIELLEMENT PORTÉ PAR LE DÉFICIT DE L'ÉTAT

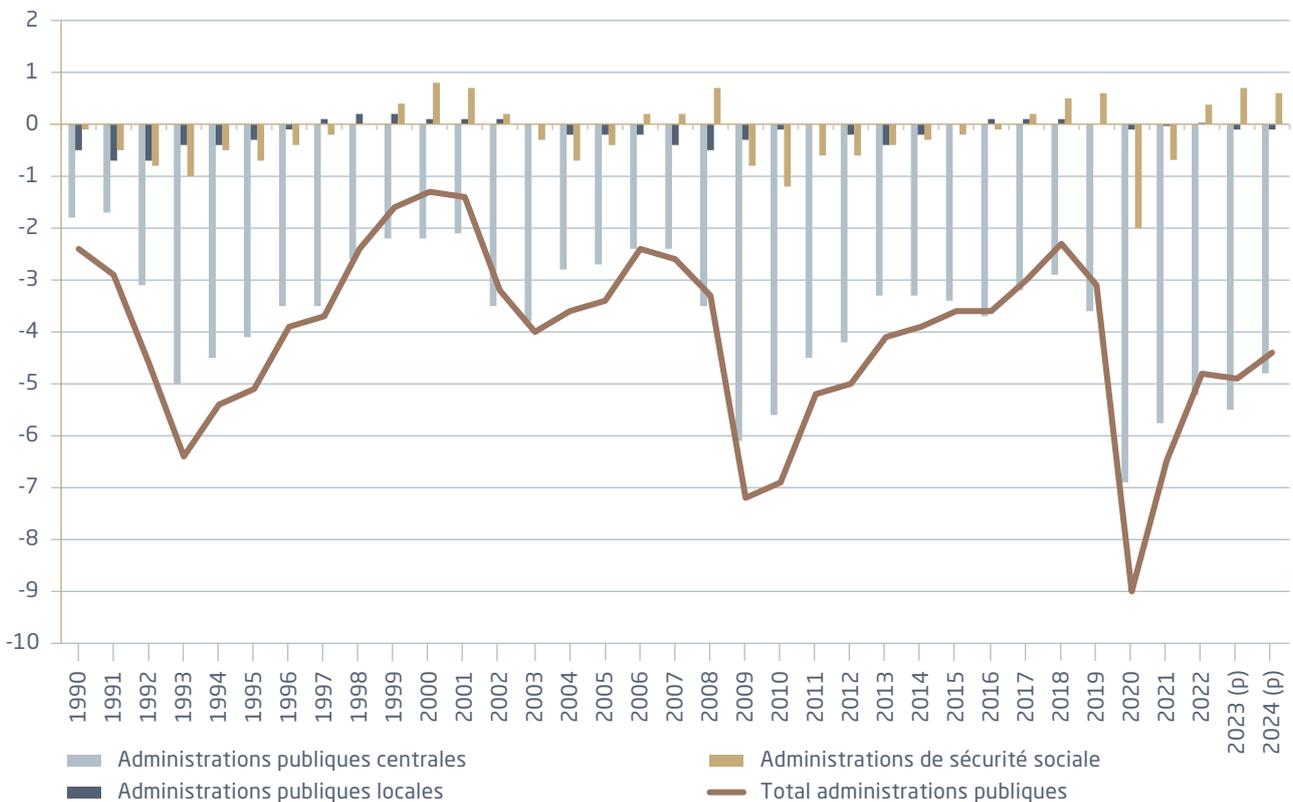
Comme évoqué dans les publications précédentes du HCFiPS, la levée des restrictions administratives mi-2021 s'est accompagnée d'un redémarrage rapide de l'économie et d'une réduction des aides publiques devenues moins nécessaires. En conséquence, les comptes publics se sont redressés rapidement. De 9% du PIB en 2020, le déficit public est revenu à -4,8% en 2022. L'inflation, portée d'abord par les tensions sur l'appareil productif et les tensions d'approvisionnement, s'est

accrue avec la hausse des prix de l'énergie en lien avec la guerre en Ukraine. Avec la poursuite des mesures prises pour atténuer l'impact de l'inflation pour les ménages et les entreprises, le solde public est resté à -4,9% du PIB en 2023.

La pandémie a représenté une rupture, tant par l'ampleur du choc économique induit que par la nature de cette crise atypique, mais en sortie de cette crise, en dépit du fort rebond économique, les finances publiques restent dans une situation encore dégradée : depuis plus de 30 ans, des crises de différentes natures se sont traduites par des déficits importants relativement au PIB (-6,4% en 1993, -7,2% en 2009, et donc -9% en 2020), mais les phases hautes du cycle économique ne se sont pas accompagnées de situations d'excédent budgétaire.

De par la nature du choc, tant externe que transitoire, et compte tenu des mesures prises par les pouvoirs publics pour éviter une crise économique plus profonde et durable, le rebond de l'économie a été amorcé dès 2021, et s'est poursuivi en 2022. De ce fait, le déficit public record de 2020 a été signifi-

Capacité ou besoin de financement des administrations publiques (en % du PIB)



Source : Insee et Rapport économique, social et financier annexé au PLF 2024



cativement et rapidement réduit en 2021 (-6,5%) et en 2022 (-4,8%) et s'est maintenu à 4,9% en 2023. Le déficit devrait, selon les prévisions associées aux lois financières, se redresser à -4,4% du PIB en 2024.

Ce déficit des administrations publiques reflète avant tout celui des **administrations centrales** (et notamment de l'État) : le besoin de financement des administrations centrales (APUC) se réduirait par rapport à 2020 et 2021, mais resterait de l'ordre de 5,5% du PIB en 2023. Le solde des administrations publiques locales (APUL) se maintiendrait presque à l'équilibre en 2023 (-0,1% du PIB), tandis que le solde des administrations de sécurité sociale (ASSO) est redevenu excédentaire dès 2022 (+0,4% du PIB)<sup>1</sup> et atteindrait 0,7% du PIB en 2023, après le déficit record de 2% du PIB observé en 2020.

Lorsque l'on analyse la trajectoire globale des finances publiques prévue dans la LPFP, la dette publique totale rapportée au PIB baisserait de 2,7 points de PIB entre 2022 et 2026.

Comparée à nos principaux partenaires européens ayant un niveau de dette publique relativement élevé, cette baisse peut apparaître limitée, puisque dans leur trajectoire proposée en avril dernier, l'Italie, l'Espagne et le Portugal ont proposé des baisses de dettes respectivement de 4,0 points, 6,4 points et 18,3 points de PIB.

Les efforts de désendettement vont s'inscrire dans le cadre de la réintroduction des règles budgétaires européennes qui avaient été suspendues avec la crise sanitaire.

Compte tenu de ces éléments, la dette publique, essentiellement portée par l'État, devrait continuer de diminuer en 2023 (109,7% du PIB) par rapport au pic de 2020 (114,6%), puis se réduire très lentement à l'horizon 2027 (108,1%) selon les hypothèses de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027. La LPFP 2023-2027 prévoit notamment 12 Md€ d'économies par an sur les années 2025 à 2027, la moitié portant sur le budget de l'État, les six autres milliards d'euros concernant les

administrations de sécurité sociale, l'ensemble de ces économies supplémentaires aux lois financières restant à documenter<sup>2</sup>. Sous ces hypothèses, et compte tenu des perspectives d'excédents de certains organismes permettant de réduire leur dette, la dette des ASSO devrait se résorber progressivement d'ici 2027 (5,1% du PIB, contre 7,9% à la veille de la pandémie et 11,7% fin 2020).

## ■ 1.2 - MALGRÉ LE RALENTISSEMENT ÉCONOMIQUE, L'AMÉLIORATION S'EST POURSUIVIE EN 2023, LES RECETTES MEILLEURES QU'ATTENDU VENANT COMPENSER LE SURCROÎT DE DÉPENSES

Le redressement des comptes sociaux a concerné tous les régimes, branches, ou organismes, qui ont tous bénéficié du fort dynamisme des recettes (notamment de cotisations sociales et de la TVA), alors que la dynamique des dépenses était plus contenue<sup>3</sup>.

Après s'être contractée de manière inédite de 7,5% en 2020, l'activité économique est repartie fortement à la hausse en 2021 (+6,4%) puis a continué de progresser de 2,5% en 2022. La poussée d'inflation avait commencé fin 2021 avec la reprise économique et les tensions d'approvisionnement mais s'était fortement accentuée au travers des prix de l'énergie, conséquence de la guerre en Ukraine par la Russie. L'impact s'est fait ressentir plus fortement en 2023 où la croissance devrait atteindre +0,8% selon les dernières prévisions de l'Insee. Cette prévision s'inscrit un peu en-deçà de celle retenue initialement dans la LFSS pour 2023 et maintenue dans la LFSS pour 2024, qui était de 1,0%.

La dynamique de la masse salariale du secteur privé, principale assiette des recettes finançant la protection sociale, en lien avec l'activité économique, a eu une trajectoire proche : après une contraction de 5,7% en 2020, la masse salariale soumise à cotisations a progressé de 8,9% en 2021, puis de 8,7% en 2022. La prévision de la dernière LFSS pour l'année 2023 s'établit à 6,3%<sup>4</sup>, nettement au-dessus de la prévision initiale de l'année précédente et de la LFRSS pour 2023 qui avait maintenu la prévision à +4,8%.

1. Il est à noter qu'en comptabilité nationale, les ASSO incluent notamment le FRR et la Cades, celle-ci ressortant structurellement en excédent : en dépenses, seules sont comptabilisées les charges d'intérêt, mais non les remboursements en capital, les produits restent eux intégralement comptabilisés.

2. La LPFP précise que « en sus des trajectoires des régimes obligatoires de base de sécurité sociale, de l'UNEDIC et des régimes complémentaires de retraite présentées ci-après, une économie additionnelle de 6 milliards d'euros en niveau à partir de 2025 est intégrée dans la trajectoire de dépenses [ ... ]. Elle a vocation à être notamment documentée par le dispositif annuel de revue de dépenses prévu dans la loi de finances initiale pour 2023 et dans la présente loi de programmation ».

3. Les prévisions font état d'une progression des cotisations sociales de 5,4% en 2023, alors que les prestations auraient progressé de 3,7%. Ces évolutions étaient respectivement de 6,6% et 2,6% en 2022. Voir RESF annexé au PLF 2024.

4. Les évolutions sur le champ de la masse salariale totale sont un peu différentes du fait de la dynamique des dispositifs exemptés de cotisations et contributions sociales (primes exceptionnelles de pouvoir d'achat, prime de partage de la valeur), les évolutions constatées et prévues étant de 8,9% en 2022 et 6,5% en 2023.

Cette évolution attendue reflète principalement trois phénomènes :

- la fin du recours au dispositif d'activité partielle depuis l'été 2021 (les revenus versés dans le cadre de ce dispositif sont considérés comme des revenus de remplacement, et non comme des revenus d'activité) ;
- la très bonne tenue de l'emploi, avec une progression trimestrielle très nette de l'emploi salarié dès le premier trimestre 2021, et qui s'est poursuivie tout au long de l'exercice 2022 ;
- la progression significative des salaires dès la fin de l'année 2021, mais surtout en 2022 et 2023, en réponse notamment à l'inflation.

En 2022 et 2023, une partie de la hausse des salaires moyens a en effet découlé des mécanismes de revalorisations automatiques du Smic, celui-ci ayant augmenté relativement plus vite que le salaire moyen sur cette période. La distribution des salaires s'est donc resserrée vers les salaires les plus faibles. Le dynamisme de la masse salariale ne s'est cependant pas retranscrit intégralement dans l'évolution des recettes : la dégressivité des allègements généraux a fait que ceux-ci ont fortement progressé<sup>5</sup> ; la réduction dégressive générale a augmenté de 18,6% en 2021 et évoluerait encore à 11,9% en 2023. Cela a joué négativement sur l'évolution des cotisations des régimes de base, (-1 point en 2021 et 2022 et -0,7 point en 2023)<sup>6</sup>.

Au total, les recettes portant sur le secteur privé seraient plus élevées de 3,1 Md€ pour le régime général (ramenées à 2,0 Md€ en tenant compte des allègements supplémentaires compensés pour l'Agirc-Arrco et l'Unedic).

La dynamique des revenus d'activité a également été alimentée par les mesures de revalorisations salariales dans la fonction publique décidées postérieurement à la LFSS pour 2023, ainsi que par le dynamisme des

créations d'entreprises et des revenus des travailleurs indépendants<sup>7</sup>, le surcroît de recettes par rapport aux prévisions de l'année précédente étant de l'ordre de 2,3 Md€.

La reprise s'est enfin traduite par un fort rebond du rendement de la TVA, donc l'assiette a progressé spontanément de 16% en 2021 et de 8% en 2022. L'évolution prévue serait de +4,0% pour 2023.

Si au total, les recettes seraient plus élevées de 5,3 Md€ par rapport à ce qui était prévu dans la LFSS pour 2023, le solde final prévisionnel serait cependant un peu plus dégradé que prévu, revu en baisse de 1,7 Md€ du fait de dépenses supérieures de 7,0 Md€.

La majeure partie de ces dépenses supplémentaires provient des dépenses d'assurance maladie qui incluent d'une part des mesures de revalorisations qui n'avaient pas été prises en compte dans la prévision initiale, aléa pointé l'année dernière par le HCFiPS, et qui traduisent également une conjoncture des soins de ville plus forte qu'anticipé.

Il est à noter toutefois que les publications récentes sur la conjoncture économique font état d'une situation moins favorable que prévu. Au vu de la publication de la masse salariale relative au 3<sup>e</sup> trimestre 2023 et des perspectives économiques décrites dans la note de conjoncture de décembre de l'Insee, il est possible que l'évolution en moyenne annuelle pour 2023 ne dépasse pas 6,0%, avec un impact potentiel sur le niveau des recettes affectées à la protection sociale.

Même si des aléas demeurent quant au respect de la cible prévue de -8,7 Md€ de déficit des régimes de base et du FSV en 2023, les comptes devraient rester en nette amélioration en 2023 du fait de la fin des mesures exceptionnelles liées à la crise sanitaire, sans préjuger de la poursuite de cette amélioration au vu de l'épuisement de la dynamique des recettes qui commence à s'observer fin 2023.

5. Lorsque le Smic augmente, cela augmente le niveau des exonérations au niveau du Smic, mais également le niveau des exonérations pour un salaire donné si celui-ci est inférieur à 1,6 Smic et si ce salaire ne change pas ou progresse moins vite que le Smic.

6. Les cotisations de l'Agirc Arrco et l'Unedic n'ont pas été affectées par ces hausses des allègements, en dépit de la hausse moins forte des recettes affectées en compensation : du fait des mécanismes de compensation, le régime général porte seul le manque à gagner correspondant

7. La dynamique annuelle des cotisations versées par les travailleurs indépendants a été profondément perturbée entre 2020 et 2022 en raison des dispositions retenues par les pouvoirs publics durant la pandémie pour faire face à la crise. Voir rapport de la CCSS de septembre 2022 pour plus de détails.



2

## L'année 2024 marque l'arrêt de l'amélioration des comptes des régimes de sécurité sociale retracés en LFSS

L'arrêt du redressement des comptes de la sécurité sociale, sans évènement exogène - crise économique ou sanitaire pouvant l'expliquer - est très notable et préoccupant. Il n'y a pas de perspective documentée à ce stade de retour à l'équilibre des comptes. Le PLFSS ne traduit aucune stratégie en la matière.

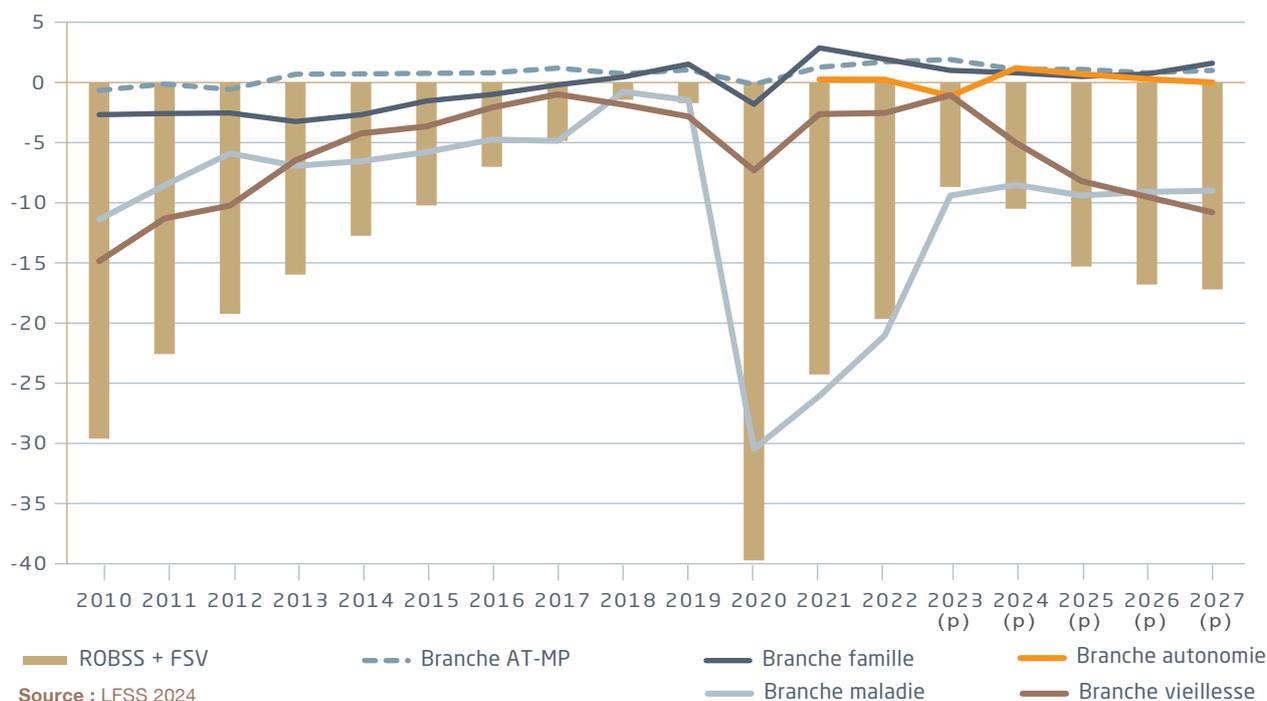
### 2.1 - DES MESURES DE REDRESSEMENT PREVUES EN PLFSS LIMITEES

Les prévisions de recettes à compter de 2024 supposent un retour sur des évolutions en lien plus directement avec les évolutions du PIB potentiel, le rattrapage du creux observé pendant la crise sanitaire du fait notamment de l'activité partielle, étant achevé.

Les dépenses maladie devraient également revenir sur des rythmes nettement plus contenus, en l'absence de dépenses exceptionnelles liées à la pandémie de Covid-19. Le rythme d'évolution de l'ONDAM passerait de plus de 5% pour la période 2020-2023 à 2,9% sur les années suivantes. Ce rythme de 2,9% se situe cependant au-delà de celui observé pendant la période 2010-2019 où l'évolution moyenne de l'ONDAM était de 2,3%<sup>8</sup>.

Les dépenses vieillesse en volume resteraient sur un rythme relativement élevé, et la hausse en valeur en 2024 serait poussée par la revalorisation de +5,3%<sup>9</sup> au 1<sup>er</sup> janvier qui traduit avec retard l'inflation observée en 2023. La trajectoire intègre le relèvement progressif de l'âge d'ouverture des droits à 64 ans mais également les mesures d'accompagnement en matière de départs anticipés, les revalorisations des petites pensions, ainsi que les mesures de renforcement de certains droits familiaux. Les mesures d'accompagnement étant mises en œuvre rapidement alors que le relèvement s'opère graduellement, dans l'horizon de la prévision, les dépenses vieillesse continueraient de progresser sur un rythme proche de celui observé ces dernières années.

### Évolution des soldes des régimes de base et du FSV depuis 2010 (Md€)



8. L'inflation sur la période 2010-2019 était cependant plus faible que celle attendue entre 2024 et 2027, les évolutions de l'ONDAM neutralisées de l'inflation sont légèrement plus faibles en volume que celles observées sur la période antérieure.

9. La LFSS prévoyait une revalorisation de 5,2%, contre 5,3% en définitive, l'inflation étant restée un peu plus élevée qu'anticipé.

En prenant en compte ces hypothèses portant sur les différentes branches, le rapport de la Commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2023 table sur une dégradation du solde des régimes de base et du FSV avant mesures de 3,3 Md€ entre 2023 et 2024. La LFSS suppose un montant de mesures de redressement de l'ordre de 1,6 Md€, ce qui ramènerait le solde à -10,5 Md€ en 2024, ce qui s'inscrirait néanmoins en dégradation de 1,8 Md€ par rapport à 2023. Ce montant est cependant plus élevé que celui inscrit dans le projet de loi de financement qui n'était que d'un peu moins de 1,0 Md€. La discussion parlementaire a notamment introduit le gel des bornes d'éligibilité aux dispositifs de réduction de cotisations d'assurance maladie et d'allocations familiales (bandeaux Maladie et Famille), ce qui représente un montant de 0,6 Md€ de recettes supplémentaires.

Ce montant de mesures nouvelles peut apparaître relativement limité au regard des mesures qui avaient pu être prises par le passé. Le montant moyen prévisionnel des mesures de redressement était de l'ordre de 4,4 Md€ sur la période 2016-2020, mais entre temps, le périmètre des mesures de redressement des dépenses d'assurance maladie a changé. Dorénavant, les mesures de redressement présentent les économies nettes des mesures nouvelles en dépenses alors qu'antérieurement les mesures nouvelles en dépenses étaient incluses dans les comptes tendanciels de la CCSS et les mesures d'économies n'incluent plus les mesures de maîtrise médicalisée de dépenses d'assurance maladie.

Sur le champ des recettes, les mesures sont plus élevées qu'avant crise du fait de la mesure de gel du point de sortie des bandeaux.

## ■ 2.2 - ALORS QUE LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES ET L'ASSURANCE CHOMAGE RESTENT EXCÉDENTAIRES, LA TRAJECTOIRE EN LFSS CONTINUE DE SE DÉGRADER

La situation des régimes obligatoires de base et du FSV s'est nettement améliorée à la sortie de la crise sanitaire, mais le solde se situe néanmoins à un niveau sensiblement inférieur à celui d'avant crise (-8,7 Md€ en 2023). Par ailleurs, à compter de 2024, le solde commence à se détériorer de nouveau. Outre la relative dégradation du solde en 2024, la trajectoire pluriannuelle présentée dans le LFSS prévoit un

solde continuant de se dégrader jusqu'en 2027 pour atteindre un niveau de 17,2 Md€ à cet horizon. En régimes de base et du FSV montre une dégradation jusqu'en 2027, les différentes branches devraient enregistrer des situations contrastées.

La branche maladie connaîtrait une amélioration nette de son déficit en 2023, avec un solde atteignant -9,4 Md€ après -21,0 Md€ en 2022, les dépenses destinées à la lutte contre la crise sanitaire étant en nette résorption et sous l'effet du transfert pérenne du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal à la branche Famille, d'un montant de 2 Md€ dès 2023. En 2024, le déficit resterait proche (-8,5 Md€), et n'évoluerait que peu à horizon 2027, le rythme des recettes n'étant que très légèrement supérieur à celui de l'ONDAM et ne permettant donc que de stabiliser le solde.

La construction de l'ONDAM en 2024 suppose une évolution spontanée de +4,3% des soins de ville, à laquelle viennent s'ajouter 1,6 Md€ de mesures nouvelles, très majoritairement destinées aux conventions à renégocier (convention médicale, avenant aux conventions des infirmiers et transporteurs sanitaires, convention avec les pharmaciens d'officine, ...). Parmi les économies sur ce sous-objectif figurent 1,2 Md€ au titre de la responsabilisation des assurés et de transferts de dépenses vers les autres financeurs. Sont également prévus 1,0 Md€ d'économies sur les produits de santé.

Le financement à destination des établissements de santé augmenterait de +3,3% en 2024, incluant l'effet en année pleine des revalorisations salariales décidées en 2023 ainsi que des dépenses supplémentaires pour augmenter l'attractivité des métiers en établissement estimées à 0,6 Md€.

Au total, l'évolution de l'ONDAM en 2024 serait de 2,9% (et de 3,2% hors dépenses en lien avec la crise sanitaire). Sans que les déterminants soient explicités dans la trajectoire pluriannuelle, cette évolution serait maintenue de 2025 à 2027. Compte tenu de la croissance attendue des recettes, le solde de la branche maladie resterait stable mais à un niveau de déficit important (-9,0 Md€ en 2027). En considérant le ratio entre le déficit et le montant des recettes, ce niveau de déficit, hors années de crise sanitaire, serait le plus important depuis 2014.



La branche vieillesse (ensemble des régimes de base et FSV), dont les prévisions incluent les effets de la réforme des retraites, présente une trajectoire encore en dégradation sur la période. Comme les autres organismes de protection sociale, les régimes de retraite ont bénéficié du rebond de l'économie et de la fin du recours au chômage partiel, ce qui a permis à la branche de réduire ses déficits. À compter de 2024, les prévisions anticipent une nouvelle dégradation jusqu'en 2027, la prévision ne s'établissant pas au-delà.

Le déficit des régimes vieillesse de base s'élèverait alors à -13,6 Md€ (mais le FSV présenterait un excédent de 2,8 Md€). La dégradation des comptes des régimes de base après 2023 est donc essentiellement imputable à la situation de la branche vieillesse, même si la situation est moins dégradée que celle prévue il y a un an : pour l'année 2026, le solde prévisionnel s'établissait alors à 15,7 Md€, et actuellement la prévision du solde des régimes vieillesse de base est de -11,1 Md€, le solde incluant désormais les mesures de la réforme sur les retraites<sup>10</sup>. À l'horizon 2027, selon le rapport sur les objectifs rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites de janvier 2023, la réforme améliorerait de 5,6 Md€ à fin 2027 le solde des régimes vieillesse de base.

Il n'est pas possible de distinguer le seul régime général (CNAV) et la CNRACL dans ces prévisions, compte tenu des modifications organiques intervenues en 2022, seuls régimes de base affichant des déficits importants et qui en outre se creusent en 2024<sup>11</sup>.

La situation de la CNRACL paraît à ce titre préoccupante, avec des effectifs de pensionnés qui progressent fortement alors que le nombre de cotisants stagne. Le solde continue de se dégrader en 2024 (-3,7 Md€ après -2,5 Md€) malgré la hausse plus importante des recettes attendues pour cette année (+4,4%), qui tiennent compte notamment de la hausse du taux des cotisations patronales d'un point au 1<sup>er</sup> janvier 2024. À plus long terme, les projections du COR, intégrant les effets de la réforme des retraites, montrent que dans le meilleur des cas, le solde de la CNRACL continuerait de se creuser au moins pendant encore 10 ans pour se situer entre -0,3% et 0,4 % du PIB.

## ■ 2.3 - LA SITUATION FINANCIERE DE L'ASSURANCE CHOMAGE ET DES REGIMES COMPLEMENTAIRES VIEILLESSE EST NETTEMENT PLUS FAVORABLE

L'assurance chômage et les régimes d'assurance retraite complémentaires devraient en revanche continuer de dégager des excédents financiers importants à l'horizon 2027<sup>12</sup>.

Pour **l'assurance chômage**, le solde est redevenu excédentaire dès 2022 pour la première fois depuis 2008, le régime ayant sur cette période intermédiaire enregistré chaque année des déficits significatifs, à l'origine d'un endettement très important renforcé par la pandémie qui a pesé sur les recettes<sup>13</sup>. La pandémie n'a fait qu'aggraver cette situation, avec un effet « ciseaux » particulièrement marqué en 2020 : la contraction de l'activité a tari les recettes du régime (-8,7%) d'un côté, tandis que la prise en charge d'un tiers du coût de l'activité partielle a fortement pesé sur les dépenses (+29,3%), conduisant à l'enregistrement d'un déficit de 17,4 Md€ en 2020 et 9,3 Md€ en 2021. L'endettement a ainsi atteint 63,6 Md€ fin 2021.

L'amélioration opérée en 2022 (excédent de 4,3 Md€ après un déficit de 9,3 Md€) est donc remarquable ; elle résulte également à l'instar des autres régimes du rebond de l'économie et de la bonne tenue de l'emploi, phénomène amplifié par la fin du recours à l'activité partielle (0,2 Md€ de dépenses en 2022 et 2023, contre 11,4 Md€ de dépenses cumulées entre mars 2020 et décembre 2021) et de la mise en œuvre de la réforme des règles d'indemnisations (allongement de 4 à 6 mois des conditions d'affiliation pour ouvrir un droit, modification des règles de calcul du salaire journalier de référence et de la durée prenant en compte les périodes non travaillées et dégressivité des allocations au 7<sup>e</sup> mois d'indemnisation pour les allocataires de moins de 57 ans ayant perçu des salaires mensuels excédant 4 800 € bruts, l'ensemble de ces mesures ayant un impact estimé à 2,2 Md€ en année pleine)<sup>14</sup>.

10. Pour rappel, la prévision de la LFSS pour 2023 intégrait en partie certains éléments de la réforme des retraites pour ce qui avait trait aux recettes supplémentaires afférentes.

11. Compte tenu du solde inscrit dans le rapport de la CCSS de septembre et du tableau d'équilibre financier de la LFSS en chiffres de janvier 2024, on peut estimer à -3,3 Md€ le solde prévisionnel de la CNAV en 2024, après -0,5 Md€ en 2023.

12. Une nouvelle annexe au PLFSS (annexe 8) retrace, depuis le PLFSS pour 2023, la situation financière de l'assurance chômage et des régimes de retraite complémentaire pour le dernier exercice clos, l'exercice en cours, et l'exercice à venir et la LPFP présente le solde de ces régimes en points de PIB à horizon 2027.

13. Le régime a enregistré des déficits d'environ 3 Md€ par an en moyenne entre 2009 et 2019. De ce fait, la dette du régime a atteint 36,8 Md€ en 2019, soit quasiment l'équivalent d'une année de prestations versées.

14. Unedic (2021), Situation financière de l'assurance chômage, 22 octobre, [https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-08/Note\\_pr%C3%A9vision\\_22\\_octobre\\_2021\\_VF.pdf](https://www.unedic.org/sites/default/files/2022-08/Note_pr%C3%A9vision_22_octobre_2021_VF.pdf)

Selon les prévisions de l'Unedic<sup>15</sup>, les excédents devraient se maintenir en 2023 et 2024 (4,2 Md€ par an), ce qui permettrait au régime d'amorcer un processus de désendettement progressif. Les prévisions tiennent compte de la mise en œuvre de la mesure d'adaptation des durées d'indemnisation à la conjoncture, dont le rendement à terme est estimé par l'Unedic à 4,5 Md€.

Ces prévisions ne prenaient toutefois pas en compte les mesures décidées en loi de règlement pour 2023 et en loi de finances initiale pour 2023 consistant à prélever au profit de l'État 2 Md€ puis 2,5 Md€ de TVA sur la partie destinée à compenser les allègements généraux.

En supposant que ces prélèvements se poursuivent selon la chronique décrite dans le document de cadrage adressé aux partenaires sociaux<sup>16</sup>, et en retenant les hypothèses de l'Unedic, le solde resterait excédentaire en 2023 mais ramené à 2,6 Md€, resterait stable en 2024 et augmenterait à 7,5 Md€ en 2026. Sous ces hypothèses, le désendettement du régime à cet horizon serait d'un peu moins de 22 Md€.

Il est à noter que la LPFP pour 2023-2027 affiche une chronique de solde de l'Unedic en points de PIB où le solde en 2026 ressort à 0,3 point de PIB, soit un niveau de l'ordre de 8 à 10 Md€, fourchette correspondant aux différences possibles liées aux arrondis. La différence par rapport à la prévision de l'Unedic pourrait s'expliquer par le fait que la prévision de la LPFP s'appuie implicitement sur une cible de taux de chômage de 5% en 2027 là où l'Unedic table sur un taux de chômage de 7,0% fin 2026.

Les comptes des **régimes complémentaires de retraite**, qui reflètent essentiellement la situation financière de l'Agirc-Arrco<sup>17</sup>, avaient connu un épisode transitoire de retour en déficit en 2020, le passage à une situation de nouveau excédentaire se matérialisant dès 2021.

Le régime Agirc-Arrco, qui avait renoué avec des excédents en 2019 après une décennie de déficits, a enregistré un excédent de 2,8 Md€ en 2021, qui s'est amélioré en 2022 (5,2 Md€). L'excédent en 2023 devrait continuer de progresser, atteignant 8,5 Md€, grâce au résultat financier de 4,7 Md€ qui devrait

dépasser le résultat technique attendu à +3,8 Md€. À fin 2022, le régime disposait de réserves évaluées à 68 Md€.

Le régime avait mis en œuvre le volet « structurel » de l'accord de 2015 consistant en une hausse du taux de cotisation, l'instauration de coefficients de solidarité (bonus/malus), la création de contributions spécifiques en lieu et place de l'ancienne cotisation AGFF et également sous-indexé les pensions en 2020 et 2021. En revanche, les pensions ont été revalorisées de 5,1% en novembre 2022 pour tenir compte de l'inflation. D'après la CCSS, ces mesures auraient permis d'améliorer la situation financière du régime de 5,4 Md€ en 2021 et 8,4 Md€ en 2022.

Inversement, les pensions évolueraient nettement en 2023 et 2024, sous l'effet en année pleine de la revalorisation de novembre 2022 et de la revalorisation de novembre 2023 de 4,9%. En outre, l'accord national interprofessionnel du 5 octobre 2023 prévoit la non application du malus pour les nouveaux retraités à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2023, la suppression au 1<sup>er</sup> avril 2024 du malus pour les assurés le subissant actuellement (sans remboursement prévu pour les minorations déjà passées) et le maintien de l'application du bonus pour les assurés nés avant le 1<sup>er</sup> septembre 1961, non concernés par la réforme.

## ■ 2.4 - DES ALÉAS IMPORTANTS SUR LES RECETTES DE L'ASSURANCE MALADIE

La prévision de croissance pour 2024 inscrite dans la dernière LFSS s'élève à +1,4%. Au vu des dernières prévisions des différents instituts non gouvernementaux se situant vers des perspectives de croissance entre 0,8% et 0,9% en 2024, cette prévision de croissance apparaît plutôt optimiste et devra être confirmée au fur et au mesure des constats qui seront faits durant l'année 2024. Les prévisions des différents instituts non gouvernementaux se situent dans une fourchette comprise allant de 0,8% (OFCE, octobre 2023, OCDE novembre 2023, Unedic reprenant le Consensus forecast de septembre 2023) à 1,3 % (FMI, septembre 2023), en passant par 0,9% (Banque de France, décembre 2023).

15. Unedic (2023), Situation financière de l'assurance chômage pour 2023-2026, 28 septembre.

<https://www.unedic.org/publications/trajecoire-financiere-de-l-assurance-chomage-pour-2023-2026>

16. Avec un prélèvement croissant chaque année atteignant 3,5 Md€ en 2026

17. Les prestations servies par le régime complémentaire des salariés du secteur privé pèsent pour 86% des dépenses de prestations totales servies par l'ensemble des régimes complémentaires. Le solde global de ces régimes peut toutefois refléter la situation financière d'autres régimes excédentaires, notamment les régimes de travailleurs indépendants, qui ont par exemple enregistré des excédents significatifs en 2022 (0,6 Md€ pour le régime complémentaire des artisans-commerçants) et l'IRCANTEC (0,7 Md€).



De plus, la note de conjoncture de l'Insee portant jusqu'en juin 2024 prévoit que l'acquis de croissance<sup>18</sup> serait de 0,5% à mi année, prévision qui supposerait des évolutions de la croissance très fortes en fin d'année pour être cohérente avec la prévision retenue dans les lois financières.

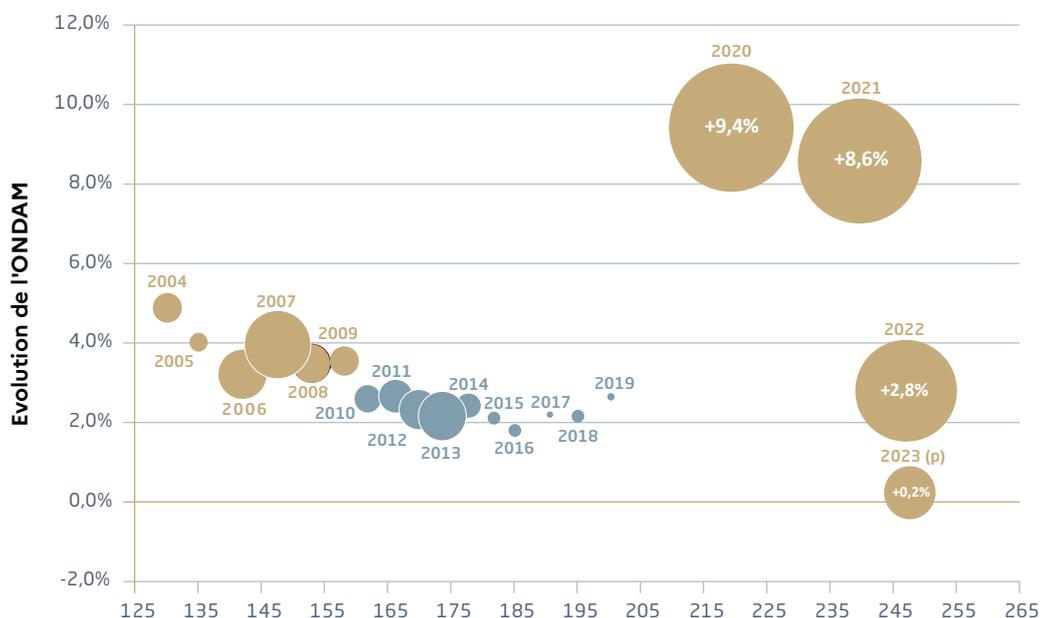
Ces aléas sur la croissance risquent de se retrouver en tant qu'aléas sur la masse salariale, aléas renforcés par le fait que la productivité a subi un creux prononcé ces dernières années par rapport à ses tendances antérieures, et que le rattrapage d'une partie de ces pertes de productivité pourrait conduire à des évolutions de l'emploi inférieures à ce qui est prévu. En effet, la productivité horaire apparente du travail s'est repliée de 2,0% en 2021, puis de 1,7% en 2022 et continuerait de diminuer en 2023 alors que la tendance antérieure se situait un peu en deçà de 1%. Le rattrapage d'une partie de ces pertes de productivité supposerait une évolution plus faible de l'emploi que ce qui est prévu actuellement (+0,5% en 2024 dans la dernière LFSS)<sup>19</sup>.

La modération de l'inflation est en revanche de nature à permettre que les revalorisations salariales puissent se négocier au-delà des revalorisations automatiques du Smic, ce qui permettrait de desserrer la distribution des salaires et, toutes choses égales par ailleurs, que les allègements généraux évoluent relativement moins vite que l'assiette des cotisations.

À ces aléas vient s'ajouter le risque de pertes plus ponctuelles de recettes au cas où les versements de prime de partage de la valeur fin 2023 seraient plus élevés qu'anticipé dans les prévisions macroéconomiques.

Aux risques sur les recettes peuvent venir s'ajouter les risques portant sur les prestations. Comme le souligne le comité d'alerte dans son avis d'octobre dernier, de fortes incertitudes portent sur les mesures de redressement prévues dans le cadre de l'ONDAM : « C'est le cas en particulier de l'économie au titre d'un transfert de dépenses et de responsabilisation des assurés (-0,8 Md€) qui n'est pas documentée dans le PLFSS et ses annexes ». Les économies au titre des

### Évolutions dans le champ de l'ONDAM depuis 2004



**Note de lecture** : en abscisses figure le niveau de dépenses constaté en milliards d'euros et en ordonnées le taux d'évolution associé ; la taille de la bulle représente l'ampleur du dépassement (en marron clair) ou de la sous-exécution (en gris bleu) en proportion de l'ONDAM initial. Ainsi, en 2023, les dépenses totales dans le champ de l'ONDAM atteindraient 247,6 Md€, soit une évolution à périmètre constant de 0,2%.

Source : DSS/SDEPF/6B

18. Évolution en moyenne annuelle si le niveau restait identique au dernier niveau connu ou projeté, c'est-à-dire en supposant une évolution nulle sur les trimestres manquants
19. Une partie de la perte de productivité s'explique toutefois par des facteurs précis. Dans ses projections macroéconomiques de décembre 2023, la Banque de France identifie notamment comme facteurs durables la hausse de l'apprentissage et la hausse de la part de personnes moins qualifiées ou restées longtemps éloignées du marché du travail dans l'emploi total et comme facteur temporaire la rétention de main d'œuvre de certains secteurs dans un contexte de difficultés de recrutement.

mesures d'efficacité et de régulation tarifaire dans les soins de ville sont également susceptibles de ne pas être complètement mises en œuvre. Ces risques sont renforcés par les aléas concernant la dynamique spontanée des soins de ville, la LFSS supposant que la conjoncture des soins de ville reviendrait sur les rythmes antérieurs à ceux observés avant la crise sanitaire. Il est possible notamment que le report de l'âge d'ouverture des droits s'accompagne d'une prévalence accrue des arrêts maladie, plus susceptibles d'arriver lorsque les salariés sont plus âgés.

Ce risque de dépassement de l'ONDAM, peut également conduire au risque que l'ONDAM perde son statut d'objectif prescriptif et devienne simplement une référence.

Enfin, la revalorisation des pensions au 1<sup>er</sup> janvier 2024 est in fine légèrement plus élevée que ce qui avait été supposé en LFSS (+5,3% contre 5,2%), soit 0,3 Md€ de plus de prestations.

### 3

## Une situation de la dette préoccupante

### 3.1 - UNE AUGMENTATION DES CHARGES D'INTÉRÊT CONTENUE POUR LA PROTECTION SOCIALE PAR RAPPORT À L'ÉTAT

Les prévisions n'intègrent pas de schéma à une situation de retour rapide à l'équilibre des régimes de base, ou plus largement de l'ensemble des administrations publiques, alors que les taux longs servant de référence aux emprunts d'État et les taux courts servant de référence aux emprunts opérés par l'Urssaf ont remonté dès début 2022 en lien avec l'inflation.

Les taux OAT à 10 ans, qui étaient encore négatifs en 2021, sont remontés rapidement en parallèle de la hausse des prix. Ils ont atteint 3,5% en octobre 2023 et début janvier se sont repliés à 2,7% en lien également avec le début de modération de l'inflation. Les anticipations sur les taux longs incluent également une prévision de ralentissement de l'activité économique et donc une inflation plus faible.

Le taux €STR, servant de référence aux emprunts courts notamment, pour l'Acoss, et qui remplace le taux Eonia, est passé de -0,6% mi 2022 à +3,9% début 2024. Le niveau des taux courts dépend plus directement des décisions de la BCE.

Les charges d'intérêt représenteraient pour l'ensemble des administrations publiques 2,6% du PIB en 2027 selon les hypothèses de la LPFP.

L'impact le plus fort de la remontée des taux d'intérêt se trouve évidemment du côté de l'État qui porte la dette la plus importante parmi les administrations publiques. La LPFP décrit la trajectoire des intérêts versés par l'État jusqu'en 2027. Il ressort que dans l'hypothèse de taux longs augmentant légèrement de 3,4% à 3,6% sur la période, les charges financières devraient doubler sur la période. La LPFP prévoit un solde primaire<sup>20</sup> à l'équilibre en 2027, le déficit public ne serait constitué alors que des charges financières. En termes de sensibilité des charges financières au taux d'intérêt, une variation de plus ou moins 2 points de taux d'intérêt sur toute la période de prévision représenterait 0,9 point de PIB en plus ou moins.

À horizon 2027, les charges financières portées par l'Acoss représenteraient de l'ordre de 2 Md€ en cumulé sous l'hypothèse d'un taux moyen de 3,4%, et 1 Md€ environ fin de période.

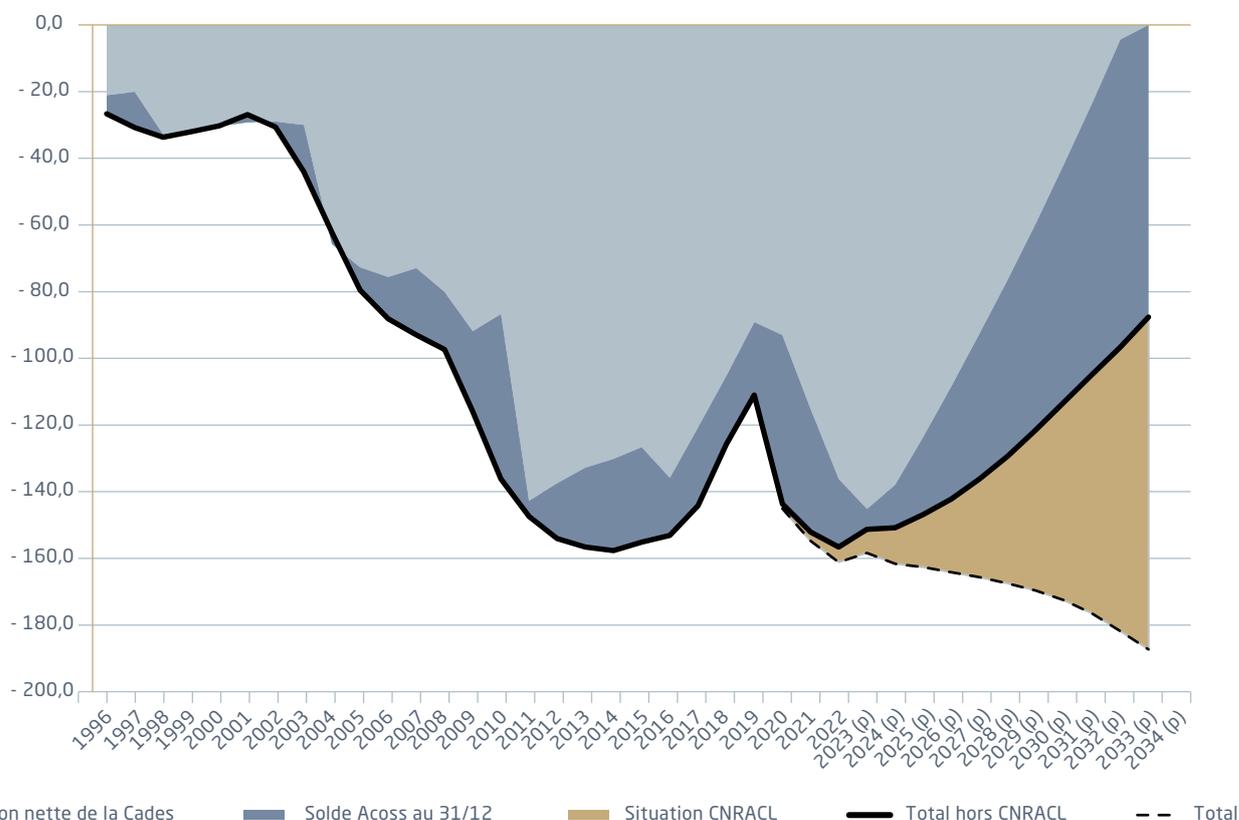
#### Évaluation minimaliste, moyenne et maximaliste de l'évolution des taux d'intérêts et de son impact sur les comptes de l'État

En Md€, en comptabilité nationale	2023	2024	2025	2026	2027
Scénario minimaliste (-2 points sur toute la trajectoire)	-	43,0	43,9	44,5	46,7
Scénario central	38,6	48,1	57,1	65,2	74,4
Scénario maximaliste (+2 points sur toute la trajectoire)		53,2	70,2	85,8	102,1

Source : LPFP 2023-2027

20. Solde calculé avant prise compte des charges financières

## Évolution de la situation nette de la Cades, du solde de l'Acoss et de la CNRACL au 31 décembre (Md€)



Source : LFSS 2024, Cades, Urssaf, DSS, calculs HCFIPS

Pour la Cades, les charges d'intérêts ont été de 1,3 Md€ en 2022 et de 2,8 Md€ en 2023. Elles seraient de 3,1 Md€ en 2024 et devraient décroître vu l'absence de reprise de dette à partir de 2025 pour atteindre 2,3 Md€ en 2027.

Les charges financières de l'Unedic sont prévues en diminution en lien avec le désendettement du régime.

### 3.2 - UNE RECONSTITUTION RAPIDE DE LA DETTE

La loi du 7 août 2020 avait étendu la durée de vie de la Cades jusqu'en 2033, contre 2024 précédemment. Les reprises de dette prévues dans la loi ne portaient que sur les déficits prévisionnels allant jusqu'en 2023. La reprise des déficits 2020 à 2023 s'effectuait dans la limite de 92 Md€. Le solde cumulé des branches maladie et vieillesse s'établirait déjà sur cette période

à 95 Md€. En tenant compte des déficits du FSV en partie compensés par les excédents, il resterait environ 5 Md€ de dettes non reprises au 1<sup>er</sup> janvier 2024.

La situation globale du régime général serait moins dégradée compte tenu des excédents de la branche des branches famille et AT-MP, la branche autonomie ayant une situation financière légèrement déficitaire à fin 2023.

Les déficits prévisionnels des régimes obligatoires de base entre 2024 et 2027 ne sont couverts par aucune reprise de dette à ce stade. En prenant en compte l'ensemble des régimes obligatoires de base maladie et vieillesse (y compris FSV), les prévisions établies dans le cadre du PLFSS 2024 prévoient un déficit cumulé à horizon 2027 d'environ 70 Md€ (et de 60 Md€ en incluant les excédents cumulés des autres branches).

Le déficit en 2027 de ces branches s'élèverait à 20 Md€ tandis que les recettes de la Cades seraient un peu plus faibles, ce qui signifie que l'endettement global (Cades et régimes de base), augmente.

Pour rappel, la loi du 7 août 2020 avait décalé la date de fin de la Cades tout en réduisant un peu ses recettes au profit de la CNSA (transfert de 0,15 point de CSG en 2024) et en diminuant le versement du FRR de 0,7 Md€ à compter de 2025.

Hors reprise nouvelle de dette, la date d'extinction de la Cades reste inchangée, au plus tard en 2033. Ces 70 Md€ de dette représenteraient cependant, à structure de recettes inchangées, 4 ans de recettes de la Cades. Une reprise de dettes sur la base de ces déficits prévisionnels reporterait au plus tard à 2037 la fin de la Cades.

Si une nouvelle reprise de dette se faisait avant la fin de l'année, elle s'effectuerait cependant dans un contexte de taux d'emprunt a priori plus élevés que les précédentes reprises. Par ailleurs, sans préjuger des mesures qui pourraient être prises postérieurement à l'horizon de la prévision de la LFSS, il paraît peu probable que le déficit des régimes de base se soit résorbé dès 2028. Le cadre pluriannuel de la LFSS suppose en effet une stabilité du déficit des régimes de base et du FSV en fin de période.

Une rapide simulation sur la base d'hypothèses conventionnelles montre que l'endettement des régimes de base, y compris CNRACL, devrait augmenter sensiblement. Le total de l'endettement augmenterait en montants nominaux et pourrait dépasser 180 Md€ à horizon 2033. Une partie de la progression provient toutefois de la progression des

### Hypothèses concernant les simulations de projections de soldes

Si le solde devait rester au-même niveau que celui prévu pour 2027 dans les années suivantes, il serait d'un montant équivalent à l'excédent de la Cades, ce qui signifie qu'en 2033, il y aurait d'une part une nouvelle dette conséquente et d'autre part que les ressources de la Cades parviendraient seulement à résorber le déficit mais pas l'endettement.

À titre d'illustration, en considérant la situation nette de l'ensemble du régime général (nette des excédents des branches famille et AT-MP notamment), en supposant un déficit restant au même niveau que 2027 pour les années de 2028 à 2033, et en supposant que la variation de trésorerie de l'Acoss évolue comme le déficit des régimes obligatoires de base<sup>21</sup> auquel on soustrait le déficit de la CNRACL<sup>22</sup>, la dette du régime général atteindrait plus de 90 Md€ en 2032.

Cependant, cette situation n'offre qu'une situation partielle des régimes obligatoires de base puisque la CNRACL n'est pas prise en compte. En s'appuyant sur les projections du COR, la dette accumulée par la CNRACL risque d'égaliser celle du régime général à horizon 2033.

Il est à noter que la LPFP pour les années 2023-2027 prévoit un montant de 6 Md€ d'économies devant s'imputer dès 2025 sur les dépenses des administrations de sécurité sociale. Ces économies sont censées être documentées par la revue des dépenses en cours.

En supposant que ces économies viennent en supplément de la trajectoire inscrite dans la LFSS pour 2024 et concernent le régime général, les dettes du régime général et de la Cades prises dans leur ensemble pourraient être apurées vers 2035. Mais en incluant la CNRACL, l'hypothèse d'une disparition de la dette des régimes de base n'apparaît envisageable que dans 20 ans environ, en supposant par ailleurs que les recettes de la Cades continuent de contribuer au désendettement.

21. On suppose ici que la reprise de dettes au profit des hôpitaux leur a été reversée intégralement, alors qu'une partie est encore début 2024 sur le compte de l'Acoss et leur reste à verser

22. On suppose que le déficit de la CNRACL atteint 0,35% du PIB en 2043 selon les hypothèses du COR et par commodité que le déficit suit une trajectoire linéaire entre 2027 et 2043.

dépenses et des recettes. Lorsque l'on rapporte la dette des régimes de base et de la Cades au PIB, le ratio s'élevait à 5,6% du PIB en 2022 et diminuerait à 4,7% du PIB en 2033. Le désendettement pourrait être renforcé dans l'hypothèse que des économies, telles que supposés dans la LPFP, soient mises en œuvre relativement rapidement.

En considérant l'ensemble des régimes de base, les perspectives de désendettement apparaissent réelles mais encore très limitées à moyen terme.

**En l'état actuel, compte tenu d'une trajectoire en LFSS sans perspective de redressement et s'inscrivant même en dégradation sur la période et de l'absence de documentation à ce stade d'économies d'ampleur importante en termes financiers, la perspective de d'extinction de la Cades à l'horizon 2033 n'est plus crédible.** Le désendettement du régime général couplé à celui de la Cades à un horizon proche de celui prévu actuellement pour la Cades **nécessite des mesures supplémentaires importantes.** Ces mesures ne régleront pas le problème de l'endettement de la CNRACL. Il est à noter toutefois que si des mesures sont prises pour ce régime en termes de hausse de cotisations, employeur ou salarié, cela se répercutera en partie in fine sur le régime général via le financement des établissements publics de santé par l'assurance maladie.

Pour ce qui est du retour à l'équilibre des régimes de base, les mesures peuvent porter sur les dépenses ou sur les recettes, sachant que certaines peuvent avoir un impact à la fois sur les dépenses et sur les recettes. Le HCFiPS rappelle qu'un point de cotisation correspond à 10 Md€ de recettes et un point de CSG à 17 Md€.

Indépendamment du vecteur, l'ampleur des mesures pourrait potentiellement peser sur l'activité économique, soit directement sur les entreprises, soit au travers du revenu des ménages : il convient d'identifier **celles des mesures les plus à même de participer au redressement des comptes tout en ayant l'impact le plus limité sur l'activité.** À ce titre, on peut relever parmi les préconisations du rapport d'information de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale en conclusion des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) sur le contrôle de l'efficacité des exonérations de cotisations sociales, celle relative au **bandeau famille**. La partie de l'abattement comprise entre 2,5 et 3,5 Smic représente 1,6 Md€ environ pour un effet sur l'emploi très faible, voire nul, et un effet sur la compétitivité difficilement mesurable<sup>23</sup>. **Dans ce contexte et en l'absence de perspective de rééquilibrage spontané, il est nécessaire que la LFSS 2025 porte un schéma crédible de**

#### Valeurs de point de cotisation des actifs des régimes de base et valeurs de point de la CSG par assiette

En millions d'Euros	2023	En millions d'Euros	2021	2022	2023 (p)	2024 (p)
Secteur privé	6 960	Activité	10 080	10 890	11 420	11 850
Secteur public	1 550	Remplacement	3 290	3 420	3 550	3 730
Travailleurs indépendants	1 010	Capital	1 540	1 720	1 820	1 920
Salariés agricoles	170	Patrimoine	670	780	810	880
Exploitants agricoles	90	Placement	870	940	1 010	1 040
Particuliers employeurs	120	Jeux	70	90	100	100
Autres actifs	110					
<b>Total</b>	<b>10 010</b>	<b>CSG totale</b>	<b>14 980</b>	<b>16 120</b>	<b>16 890</b>	<b>17 600</b>

Source : DSS/SDEPF/6A

23. Le rendement pourrait être un peu faible compte tenu de la mesure adoptée en LFSS 2024 par amendement du gel des points de sortie des bandeaux au niveau de 2,5 et 3,5 Smic, mais sur la base du niveau Smic de 2023.

**redressement des finances sociales, sachant que**, dans un contexte de croissance faible, d'inflation et de taux d'intérêt encore élevés, la trajectoire doit inclure les dépenses nécessaires à la transition écologique.

Concernant l'hypothèse des 6 Md€ d'économies positionnées sur les dépenses des administrations de sécurité sociale, l'exposé des motifs de la LPFP précisait que cette documentation serait issue de la revue des dépenses. Au vu des sommes en jeu et des échéances

que cela implique, un tel niveau d'économies nécessiterait une préparation et une concertation importante dans le cas où ces économies devraient figurer dans le PLFSS pour l'année 2025.

Le HCFiPS rappelle que seule une stratégie fondée sur le moyen terme s'appuyant notamment sur des logiques de mise en œuvre de mesures de prévention et d'organisations des soins et intégrant la frugalité écologique est à même de générer des économies pérennes dans un contexte de vieillissement de la population.

## A1

### ANNEXE

#### A1.1 - TRAJECTOIRES DES BRANCHES DU RÉGIME GÉNÉRAL INSCRITES EN LFSS

Les branches AT-MP, famille, et autonomie devraient continuer de dégager des excédents ou de rester à l'équilibre à l'horizon 2027.

Pour la **branche AT-MP**, ces excédents devraient rester stables à compter de 2024. Cette stabilité découle de recettes évoluant relativement peu du fait de la bascule progressive de cotisations en faveur de la branche vieillesse ainsi que de prestations un peu plus dynamiques en raison des dépenses supplémentaires prévues dans la réforme des retraites (prise en compte de la pénibilité et de l'usure professionnelle).

Pour la **branche famille**, l'excédent devrait sensiblement diminuer dès 2023, passant de 2,9 Md€ à 1,9 Md€ sous l'effet du transfert du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal décidé en LFSS 2023<sup>24</sup> d'une part, et de la dynamique des dépenses en 2023 et 2024 résultant de l'inflation et de la revalorisation des prestations versées par la branche d'autre part. L'excédent ne réaugmenterait qu'en 2027, les mesures nouvelles dans le cadre de la montée en charge des objectifs poursuivis en matière de petite enfance puis celles en lien avec la réforme du complément du mode de garde décidée en LFSS pour 2023 contribuant auparavant au dynamisme des dépenses en 2024 et 2025.

Enfin, la **branche autonomie**, en déficit en 2023 du fait notamment des mesures salariales dédiées aux secteurs, reviendrait en excédent en 2024 grâce au transfert de 0,15 point de CSG provenant de la Cades. Les mesures nouvelles (création à terme de 50 000 postes en EHPAD, mise en place d'ici 2030 de 50 000 solutions nouvelles pour les personnes en situation de handicap et leurs proches et financement de temps dédiés au lien social auprès des personnes âgées qui bénéficient d'un plan d'aide à domicile) contribueraient à rehausser l'évolution des dépenses par rapport à celle des recettes sur l'horizon de la prévision, ramenant le solde d'une situation d'excédent de 1,2 Md€ en 2024 à une situation d'équilibre en 2027.

La **branche maladie** connaîtrait une amélioration nette de son déficit en 2023, avec un solde atteignant -9,4 Md€ après -21,0 Md€ en 2022, les dépenses destinées à la lutte contre la crise sanitaire étant en nette résorption et sous l'effet du transfert pérenne du coût des indemnités journalières liées au congé maternité post-natal à la branche Famille, d'un montant de 2 Md€ dès 2023. En 2024, le déficit resterait proche (-8,5 Md€), et n'évoluerait que peu à horizon 2027, le rythme des recettes n'étant que très légèrement supérieur à celui de l'ONDAM et ne permettant donc que de stabiliser le solde.

La construction de l'ONDAM en 2024 suppose une évolution spontanée de +4,3% des soins de ville, à laquelle viennent s'ajouter 1,6 Md€ de mesures

24. Cette mesure se traduit par un transfert de dépenses de l'ordre de 2 Md€ de la branche maladie vers la branche famille.

nouvelles, très majoritairement destinées aux conventions à renégocier (convention médicale, avenant aux conventions des infirmiers et transporteurs sanitaires, convention avec les pharmaciens d'officine, ...). Des économies sur ce sous-objectif à hauteur de 2,5 Md€ sont prévues, dont 1,2 Md€ au titre de la responsabilisation des assurés et de transferts de dépenses vers les autres financeurs. Sont également prévus 1,0 Md€ d'économies sur les produits de santé. L'ensemble de ces paramètres aboutirait à une évolution des soins de ville de 3,5% en 2024.

Le financement à destination des établissements de santé augmenterait de +3,3% en 2024, incluant l'effet en année pleine des revalorisations salariales décidées en 2023 ainsi que des dépenses supplémentaires pour augmenter l'attractivité des métiers en établissement estimées à 0,6 Md€. Cette évolution tient compte également de mesures d'économies en lien avec la rationalisation de la structure de l'offre de soins, à hauteur de 0,6Md€, telles que le recours accru aux alternatives aux hospitalisations, la promotion de la médecine et chirurgie ambulatoires et la poursuite de l'amélioration de l'efficacité des achats hospitaliers.

Au total, l'évolution de l'ONDAM en 2024 serait de 2,9% (et de 3,2% hors dépenses en lien avec la crise sanitaire). Sans que les déterminants soient explicités dans la trajectoire pluriannuelle, cette évolution serait maintenue de 2025 à 2027. Compte tenu de la croissance attendue des recettes, le solde de la branche maladie resterait stable mais à un niveau de déficit important (-9,0 Md€ en 2027). En considérant le ratio entre le déficit et le montant des recettes, ce niveau de déficit, hors années de crise sanitaire, serait le plus important depuis 2014.

La **branche vieillesse** (ensemble des régimes de base et FSV), dont les prévisions incluent les effets de la réforme des retraites, présente une trajectoire encore en dégradation sur la période. Après une décennie 2010 marquée par un redressement progressif des comptes, sous l'effet notamment de la montée en charge de la réforme des retraites de 2010, qui a débouché sur un excédent des régimes

de base (mais pas du FSV) entre 2015 et 2018, un léger déficit a été observé en 2019, ensuite aggravé par la pandémie en 2020.

Comme les autres organismes de protection sociale, les régimes de retraite ont bénéficié du rebond de l'économie et de la fin du recours au chômage partiel, ce qui a permis à la branche de réduire ses déficits. À compter de 2024, les prévisions anticipent une nouvelle dégradation jusqu'en 2027, la prévision ne s'établissant pas au-delà.

Le déficit des régimes vieillesse de base s'élèverait alors à -13,6 Md€ (mais le FSV présenterait un excédent de 2,8 Md€). La dégradation des comptes des régimes de base après 2023 est donc essentiellement imputable à la situation de la branche vieillesse, même si la situation est moins dégradée que celle prévue il y a un an<sup>25</sup> : pour l'année 2026, le solde prévisionnel s'établissait alors à 15,7 Md€, et actuellement la prévision du solde des régimes vieillesse de base est de -11,1 Md€, le solde incluant désormais les mesures de la réforme sur les retraites. À l'horizon 2027, selon le rapport sur les objectifs rapport sur les objectifs et les effets du projet de réforme des retraites de janvier 2023, la réforme améliorerait de 5,6 Md€ à fin 2027 le solde des régimes vieillesse de base.

Le HCFiPS rappelle qu'il n'est plus possible désormais de connaître les prévisions pluriannuelles du seul régime général (CNAV), compte tenu des modifications organiques intervenues en 2022. Il n'est donc pas possible de savoir précisément si cette dégradation reflète uniquement celle du régime général, ou si elle résulte d'une dégradation plus généralisée. Néanmoins, il apparaît que seules la CNRACL et la CNAV (dans les projections tendancielles du rapport de la CCSS de septembre 2023) affichent un déficit important qui se creuse en 2024<sup>26</sup>, et que la somme des déficits de ces deux régimes excède le déficit de l'ensemble des régimes vieillesse de base ; la plupart des autres régimes sont donc soit équilibrés (par la CNAV dans le cadre d'intégration financière, ou par l'État dans le cadre de subventions d'équilibre), soit excédentaires (ce qui est le cas pour le régime des exploitants agricoles, pour la CRPCEN, ou pour la CNAVPL).

25. Pour rappel, la prévision de la LFSS pour 2023 intégrait en partie certains éléments de la réforme des re-traites pour ce qui avait trait aux recettes supplémentaires afférentes.

26. Compte tenu du solde inscrit dans le rapport de la CCSS de septembre et du tableau d'équilibre financier de la LFSS en chiffres de janvier 2024, on peut estimer à -3,3 Md€ le solde prévisionnel de la CNAV en 2024, après -0,5 Md€ en 2023.