

LES COMPTES DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

RÉSULTATS 2001

PRÉVISIONS 2002

C	C
S	S

**RAPPORT
Juillet 2002**

Table des matières

Synthèse	7
VUE D'ensemble.....	8
Les dépenses du régime général CONNAISSENT UNE NOUVELLE ACCELERATION.....	9
Le rythme de croissance des recettes se ralentit sensiblement en 2002.....	12
Le financement Du régime général et DES FONDS	25
vue d'ensemble.....	26
Thème 1 Les cotisations	31
L'ENVIRONNEMENT ECONOMIQUE	32
Les cotisations sur les revenus d'activité	36
Thème 2 Les impôts et taxes	45
Les impôts et taxes AFFECTES	46
La CSG	50
Thème 3 Les contributions de l'Etat	55
vue d'ensemble.....	56
Les PRISES EN CHARGE DE COTISATIONS PAR L'ETAT	58
Thème 4 Les transferts entre organismes de Sécurité sociale	63
vue d'ensemble.....	64
Les transferts RECUS	66
Les transferts VERSES	68
les prestations	71
vue d'ensemble.....	72
Thème 5 Les prestations maladie et AT	75
l'ondam 2001	76
l'ondam 2002	80
La consommation de soins de ville du Régime général.....	84
Les PRESTATIONS MALADIE ET AT-MP HORS ONDAM.....	88
Thème 6 Les prestations vieillesse	93
contexte démographique et juridique	94
L'évolution des prestations	96
Thème 7 Les prestations famille	101
Le Contexte démographique et juridique.....	102
Les résultats 2001, les prévisions 2002	106
Les dépenses Par types de prestations	108
Thème 8 Les comptes du régime général et des fonds en droits constatés...	113
la cnamTS maladie	114
la cnam AT-MP	118
La cnavts.....	122
La CNAF	126
Le FSV	130
Le FOREC	136
Le FONds de Réserve pour les retraites.....	142
Thème 9 Les comptes du régime général et du FOREC en encaissement- décaissement	147
LES COMPTES 2001 DU REGIME GENERAL ET DU FOREC EN ENCAISSEMENT- DECAISSEMENT.....	148
ANNEXES	157

AVANT-PROPOS

Ce rapport, établi pour la Commission des comptes de la sécurité sociale, fait le point de la situation financière et des perspectives à court terme du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse et du FOREC au milieu de l'année 2002. Il présente en quelque sorte un cadrage des tendances à l'œuvre au moment où commence la préparation du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2003. En raison des élections nationales du printemps, la réunion de la Commission se tient cette année plus tard que d'habitude. Ce décalage augmente l'information disponible sur l'année en cours. En contrepartie, le délai qui séparera cette réunion du rendez-vous traditionnel de septembre sera particulièrement court.

Les résultats de l'année 2001 sont maintenant quasi définitifs. Les comptes présentés pour 2002 reposent sur l'analyse des données connues pour les premiers mois de l'année. Ils retiennent les mêmes hypothèses économiques que l'audit de la situation des finances publiques récemment établi par MM. Bonnet et Nasse, dont ils constituent le développement, sur un champ restreint et dans un cadre comptable différent, d'une partie des « administrations de sécurité sociale ». Notre exercice s'écarte toutefois de l'audit sur un point : il prend en compte les effets sur la deuxième moitié de 2002 des mesures décidées ou approuvées par le nouveau gouvernement dans le domaine de l'assurance maladie.

Le régime général avait renoué avec des résultats positifs en 1999. La situation excédentaire s'est confirmée en 2000 et en 2001, année au cours de laquelle son résultat net s'est établi à 1,2 milliard d'euros, correspondant à un excédent « économique » de l'ordre de 1,6 milliard d'euros après neutralisation de diverses perturbations comptables. Ces résultats positifs ont largement bénéficié d'un contexte économique très favorable aux finances de la sécurité sociale, marqué par une forte croissance et surtout par une progression de la masse salariale nettement plus rapide que celle du PIB. Le supplément de recettes généré par cette conjoncture salariale exceptionnelle a permis au régime général de financer de nouvelles dépenses, de prendre part au financement du FOREC et d'abonder le Fonds de réserve des retraites, sans remettre en cause son équilibre financier. Cependant, les charges nouvelles ainsi créées, et les réaffectations de recettes opérées au détriment du régime général et du Fonds de solidarité vieillesse, ont limité l'ampleur de leurs excédents, leur laissant peu de marge, au sommet du cycle économique, pour affronter des temps moins favorables.

La période d'aisance financière du régime général prend fin en 2002. Le retour au déficit est d'autant plus rapide que le ralentissement de la conjoncture s'accompagne d'une accélération des dépenses. L'année est marquée par trois faits principaux : le ralentissement de la croissance des recettes, la très forte augmentation des dépenses d'assurance maladie, l'apparition d'un déficit important du Fonds de solidarité vieillesse.

La croissance économique et avec elle la progression de la masse salariale se sont nettement ralenties. Cette dernière ne s'est pas effondrée, grâce à une tenue de l'emploi meilleure qu'on ne pouvait le craindre compte tenu de l'évolution de l'activité. Cependant, par rapport aux résultats exceptionnels de 2000 et 2001, la décélération de la masse salariale du secteur privé, dont dépendent 70 % des recettes du régime général, est de l'ordre de 2,5 points : un peu moins de 4 % en 2002 au lieu de 6,5 %. Cet écart ne se retrouve pas intégralement sur les recettes du régime général, qui avaient progressé moins vite que la masse salariale au cours des deux années précédentes en raison de la réaffectation de certaines recettes. Leur ralentissement est néanmoins réel.

De leur côté, les dépenses connaissent en 2002 des taux de croissance très élevés. Certes, les prestations vieillesse sont temporairement sur un rythme d'augmentation modéré en raison du creux démographique de la seconde guerre mondiale. Les prestations familiales, dont l'évolution tendancielle est faible, sont tirées à la hausse en 2001 et 2002 par

des mesures nouvelles. Les dépenses de la branche AT/MP au titre de l'amiante connaissent depuis 2001 une croissance soutenue qui devrait se poursuivre dans les prochaines années.

Mais surtout, la branche maladie supporte en 2002 des dépenses supplémentaires qui s'ajoutent à une tendance en accélération depuis trois ans. L'augmentation des dépenses du champ de l'ONDAM est estimée à 7 % cette année, ce qui constitue de loin le taux le plus élevé enregistré depuis la mise en place de l'objectif. La consommation de soins de ville croîtrait de 8,1 %, dont 1,6 point serait lié aux mesures nouvelles adoptées en faveur des professions médicales depuis le début de l'année 2002. Les dépenses des établissements connaissent une progression sensiblement plus rapide que les années précédentes, liée principalement à la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

Ce contexte de freinage des recettes et de forte croissance des dépenses conduit à une nette dégradation de la situation financière du régime général. Son résultat net serait déficitaire de 2,4 milliards d'euros en 2002, la dégradation portant presque intégralement sur la branche maladie.

Sur toute la période, le résultat du régime général a recouvert des différences importantes entre les quatre caisses nationales : la CNAF et la CNAV bénéficient d'excédents substantiels alors que la situation financière de la CNAM-Maladie, qui est toujours restée déficitaire, se dégrade fortement. Ces écarts traduisent des divergences bien connues dans la tendance des prestations – lente pour la famille, temporairement modérée pour les retraites, vive pour la maladie – mais ils ont parfois été accentués par des décisions d'affectation de recettes, comme le transfert de droits sur les tabacs et les alcools de la CNAM au FOREC en 2001, qui introduisent une part d'arbitraire dans l'évolution des soldes par branche.

Hors régime général, la dégradation touche aussi le FSV qui connaîtrait pour la première fois un déficit important en 2002 (1,3 milliard d'euros) : ses dépenses s'accroissent sous l'effet notamment de la remontée du chômage, alors que ses recettes sont réduites par divers transferts de recettes au régime général, au FOREC et au Fonds APA. Quant au FOREC, son équilibre ne serait pas tout à fait assuré dans l'état actuel des prévisions.

Au total, c'est l'ensemble régime général-FSV-FOREC qui se trouve dans une situation fortement déficitaire en 2002.

Ce rapport adopte une nouvelle présentation qui, nous l'espérons, devrait le rendre plus clair et plus facile à lire. Les principaux résultats sont exposés dans la synthèse, après quoi des fiches succinctes, organisées par grands thèmes, fournissent des éléments plus détaillés. Cette réforme de la présentation du rapport est le fruit d'une réflexion collective menée avec la 6^{ème} sous-direction de la Direction de la sécurité sociale. Elle sera poursuivie en septembre. Je tiens à remercier ceux qui contribuent à cette réflexion ainsi qu'à l'élaboration du rapport.

François Monier

Le 8 juillet 2002

SYNTHESE

Avertissement

Les comptes présentés dans ce rapport sont en droits constatés. Les résultats en encaissement-décaissement du régime général et du FOREC pour 2001 sont présentés à la fin de ce document.

Les comptes des régimes et fonds sont présentés selon le nouveau plan comptable qui s'applique aux organismes de sécurité sociale à compter du 1^{er} janvier 2002. A la différence des comptes en encaissement-décaissement qui comportaient des retraitements propres à la Commission des Comptes de la Sécurité Sociale, les comptes présentés en droits constatés sont le reflet des comptes arrêtés par les organismes.

Dans les commentaires, la présentation des produits et des charges s'écarte de la classification des produits et des charges retenue dans le plan comptable et utilisée dans les comptes des organismes. Ils sont recalculés par rapport à la stricte présentation comptable afin de mieux apprécier l'évolution des dépenses et des recettes au titre de chaque année. Les dotations aux provisions et les pertes sur créances irrécouvrables (admissions en non-valeur, remises, abandons) sur les actifs circulants (c'est à dire sur les cotisations et les impôts) sont retracées en moindres produits et non en charges à la différence du plan comptable. De la même façon, les reprises sur provisions au titre des prestations sociales sont traitées comme de moindres charges à la différence du plan comptable où ces postes sont en produits. Cette présentation n'affecte pas le résultat de l'exercice.

Les comptes en droits constatés impliquent un exercice de prévision des produits comme des charges qui sont rattachables à l'exercice comptable mais ne sont pas encore connus avec précision lors de l'arrêt des comptes. Il est en revanche possible d'estimer a posteriori les masses qui auraient dû être rattachées à l'exercice comptable, et donc de reconstruire un résultat. Dans ce sens, nous utilisons le terme de compte " économique " pour le distinguer de l'exercice comptable.

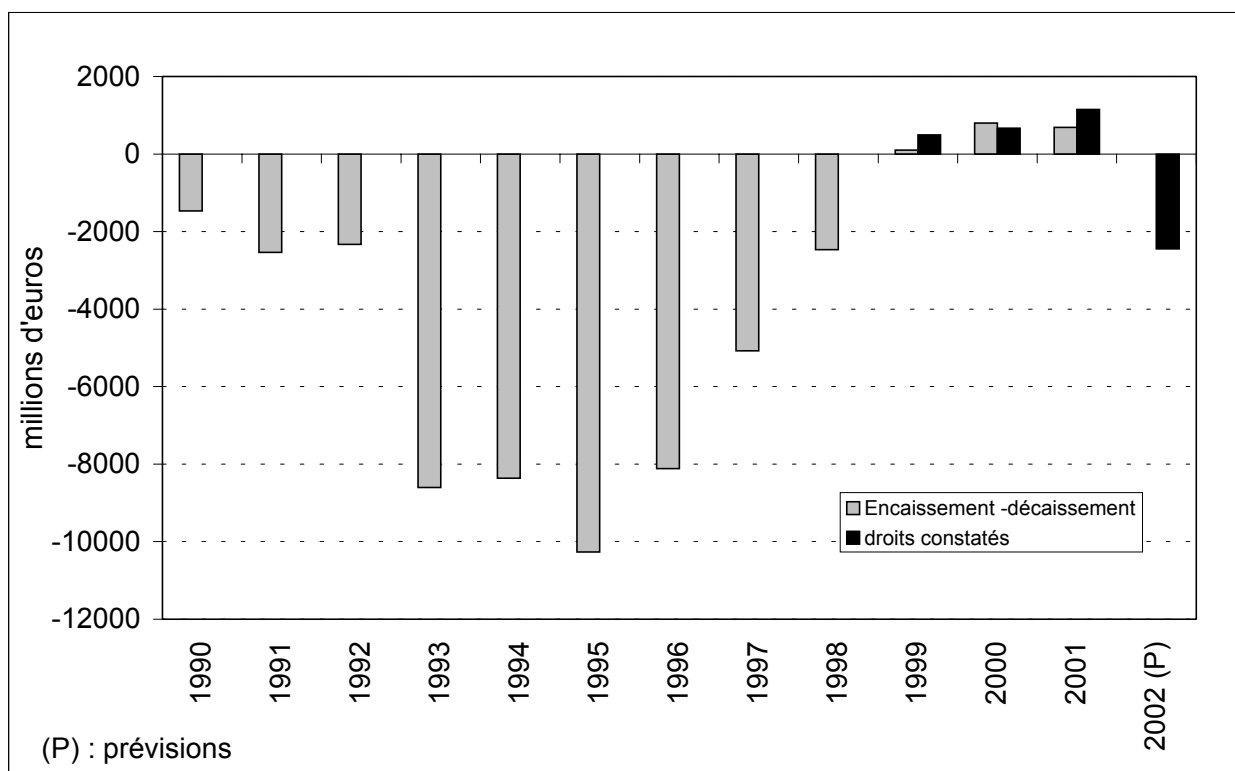
VUE D'ENSEMBLE

Après trois années d'excédent, le régime général redevient déficitaire en 2002. Son résultat net serait de – 2,4 milliards d'euros. Le déficit se concentre sur l'assurance maladie.

Résultats du régime général

En milliards d'euros	1999	2000	2001	2002 (p)
Maladie	-0,7	-1,6	-2,1	-5,6
Accidents du travail	0,2	0,4	0	0,4
Vieillesse	0,8	0,5	1,5	1,7
Famille	0,2	1,4	1,7	1,1
TOTAL	0,5	0,7	1,1	-2,4

Solde du régime général depuis 1990



Guide de lecture : le solde en encaissement-décaissement correspond à la notion de variation du fonds de roulement. Le solde en droits constatés fait référence au résultat net comptable.

La détérioration de la situation financière du régime général en 2002 s'explique par un ralentissement de la croissance de ses recettes, alors que l'accélération des dépenses, déjà sensible en 2001, se poursuit.

Variation des recettes et des dépenses du régime général en %

	2000	2001	2002
Recettes = produits	4,0 %	5,0 %	3,9 %
Dépenses = charges	3,9 %	4,7 %*	5,6 %

* la provision passée dans les comptes 2001 au titre de la créance FOREC pour 2000 réduit d'un point la progression des produits en 2001 ; hors provision, celle-ci aurait été de 6 % (et de 2,9 % en 2002).

LES DEPENSES DU REGIME GENERAL CONNAISSENT UNE NOUVELLE ACCELERATION

Les dépenses du régime général ont augmenté de 4,7 % en 2001 et devraient progresser à un rythme supérieur en 2002 (5,6 %). L'accélération porte sur les prestations d'assurance maladie maternité, qui représentent la moitié des prestations du régime.

Une forte croissance des prestations portée essentiellement par les dépenses de l'assurance maladie

Taux de variation des prestations légales du régime général* (en %)

	2000	2001	2002 (p)
Maladie	7,3	5,2	7,3
Accidents du travail	2,7	4,3	4,6
Vieillesse	2,9	4,3	4,3
Famille	1,6	3,1	3,9
TOTAL REGIME GENERAL	4,8	4,5	5,7

* yc dotations nettes aux provisions.

La vive progression des dépenses dans le champ de l'ONDAM devrait s'accélérer en 2002

En 2001, les dépenses tous régimes entrant dans le champ de l'ONDAM ont crû beaucoup plus rapidement que les objectifs votés par le Parlement : + 5,6% contre 2,6%, soit un dépassement de 3,1 milliards d'euros par rapport à l'objectif initial.

L'ONDAM 2002, fixé pour la première fois en droits constatés, devrait aussi être largement dépassé. Son montant, tous régimes, a été fixé à 112,8 milliards d'euros dans la loi de financement pour 2002, ce qui correspondait à une augmentation de 4% par rapport à la base 2001 retenue. La croissance des dépenses du champ de l'ONDAM est aujourd'hui estimée à 7 % en 2002.

Taux d'augmentation en %

	1999	2000	2001	2002 (p)
Dépenses du champ de l'ONDAM	2,6 %	5,6 %	5,6 %	7,0 %
Dont : Soins de ville	3,7 %	7,8 %	7,3 %	8,0 %
Etablissements		3,5 %	4,0 %	6,3 %

(Données de remboursements jusqu'en 2001, droits constatés en 2002)

Sur toute la période, les soins de ville connaissent l'augmentation la plus vive et expliquent l'essentiel de l'évolution de l'ONDAM, dont ils représentent environ la moitié des dépenses. A l'intérieur de cette enveloppe, les dépenses de médicaments sont celles qui croissent le plus rapidement : le renchérissement structurel des médicaments n'est pas enrayeré par le développement assez lent des génériques ; les premiers effets de réductions de prix négociés à l'été 2001 jouent peu sur la tendance. Les dépenses relatives aux honoraires des professionnels libéraux s'accroissent fortement en 2002 sous l'effet des revalorisations tarifaires négociées au début de l'année puis en juin. Le coût pour l'assurance maladie des mesures nouvelles (accord infirmières, accord généralistes de février 2002 et revalorisations de juin) est estimé à 790 millions d'euros en 2002. Elles contribuent pour 1,6 point à l'augmentation des soins de ville et pour 0,7 point à celle de l'ONDAM.

Les dépenses au titre des établissements (en majeure partie la dotation globale hospitalière) progressent elles aussi plus rapidement et l'écart d'évolution avec les soins de ville se réduit nettement. Leur croissance s'accroît en 2002 avec le passage aux 35 heures dans les hôpitaux et dans les établissements médico-sociaux (création de 45 000 emplois sur trois ans). Les créations de places pour les handicapés et la réforme de la tarification des établissements pour personnes âgées dans les établissements médico-sociaux pèsent également sur les dépenses.

Les dotations aux fonds de modernisation de l'offre de soins qui sont comptabilisées hors ONDAM croissent également fortement. Une partie des dépenses qui relevaient auparavant de l'ONDAM sont en 2001 et 2002 prises en charge via ces fonds de financement. Au total les dépenses de ces fonds¹ atteindraient 350 millions d'euros en 2002.

Les autres prestations des branches maladie et AT connaissent des évolutions contrastées. Les prestations maternité connaissent une augmentation assez vive traduisant l'augmentation des naissances en 2000 et leur maintien en 2001 ainsi que

¹ Fonds de modernisation des établissements de santé (FMES), fonds de modernisation des cliniques privées (FMCP), fonds d'amélioration de la qualité des soins de ville (FAQSV), fonds de réorientation et de modernisation de la médecine libérale (FORMMEL)

la croissance générale des revenus d'activité. A l'opposé, les dépenses de rentes couvrant l'incapacité permanente poursuivent leur tendance à la baisse.

L'évolution tendancielle des prestations familiales est moins rapide que par le passé mais la branche finance de nombreuses mesures nouvelles. Les allocations familiales diminuent en volume, les jeunes nés au début des années quatre-vingt, qui sortent à présent du système, étant plus nombreux que les entrants. Les prestations sous condition de ressources et en particulier les aides au logement évoluent en volume à un rythme ralenti en raison de l'amélioration des revenus depuis deux ans, sachant que pour l'essentiel les plafonds sont revalorisés sur les prix. Les dépenses au titre de l'APE, bien qu'en légère reprise à partir de 2001, sans doute en liaison avec la reprise de la natalité et la détérioration du marché du travail, progressent beaucoup moins rapidement que par le passé. Les prestations les plus dynamiques concernent la garde des jeunes enfants (AFEAMA, augmentation des dépenses au titre des crèches).

La faible progression tendancielle des prestations de la branche famille a permis, dans un contexte de recettes dynamiques, de développer des mesures nouvelles qui expliquent environ la moitié de la progression des dépenses de prestations de la branche. Les efforts se sont portés sur la solvabilisation des dépenses (réforme du barème des aides au logement dans le secteur locatif sur deux ans en 2001 et 2002, solvabilisation accrue de l'AES), l'élargissement de la couverture des prestations familiales (versement du complément familial jusqu'aux 21 ans de l'aîné en 2000), la création de nouvelles prestations (allocation de présence parentale en 2001, congé paternité en 2002) et le développement des aides à la garde des jeunes enfants (réforme de l'AFEAMA, augmentation des financements au titre des crèches).

Les marges de manœuvre restantes ont permis de mettre en place depuis 2001 une participation de la branche famille au financement des majorations pour enfants accordées aux retraités (15% de ces majorations en 2001, 30 % en 2002), qui prend la forme d'un transfert au Fonds de solidarité vieillesse.

Les prestations vieillesse évoluent encore en volume (avant revalorisations) à un rythme réduit, de l'ordre de 2 % par an. Cette tendance, qui devrait se poursuivre jusqu'en 2005, est le reflet d'un contexte démographique marqué par le départ en retraite des classes creuses nées pendant la seconde guerre mondiale. Ce contexte a permis le financement de coups de pouce en 2001 et 2002, les revalorisations des retraites ayant été plus fortes que l'application stricte du maintien de pouvoir d'achat.

Un élargissement significatif du périmètre d'intervention du régime général au titre de nouvelles dépenses d'indemnisation

Le périmètre des dépenses à la charge du régime général s'est élargi. Le financement de nouvelles dépenses d'indemnisation, notamment pour les victimes de l'amiante ou pour les victimes d'accidents thérapeutiques, devrait peser sur les comptes dans les années à venir.

La branche « accidents du travail - maladies professionnelles » connaît une progression rapide de ses dépenses.

Aux côtés de l'Etat, la branche finance la majeure partie des dépenses de préretraite des travailleurs de l'amiante (FCAATA) et l'essentiel du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA), mis en place au début de cette année.

Les dépenses du FCAATA ont connu une montée en charge plus lente que prévue et le fonds devrait bénéficier d'une trésorerie excédentaire fin 2001 pour couvrir les charges de 2002.

La dotation de la branche au FIVA a été portée à 438 millions d'euros en 2001 et à 229 millions d'euros en 2002 (LFSS 2001 et 2002). Ces dotations devraient couvrir en partie les charges 2002 du fonds, le restant étant pris en charge par une contribution de l'Etat.

La branche maladie finance quant à elle à partir de 2002 le fonds d'indemnisation de l'aléa thérapeutique (40 millions d'euros).

LE RYTHME DE CROISSANCE DES RECETTES SE RALENTIT SENSIBLEMENT EN 2002

Un dynamisme exceptionnel des recettes en 2001

Les recettes du régime général ont augmenté de 5 % en 2001, ce qui représente un surcroît de produits de 10,3 milliards d'euros. Ce supplément de recettes est pour l'essentiel attribuable aux produits sur cotisations (cotisations encaissées et compensations d'exonérations) et à la CSG, mais aussi à des erreurs d'affectation de produits entre exercices comptables (évaluées à 1,4 milliard d'euros). Les transferts de recettes fiscales au profit du FOREC, du FSV et du FRR ont en revanche joué négativement sur l'évolution globale des recettes du régime général (perte nette de 860 millions d'euros).

La progression des produits de cotisations est de 6,4 % en 2001. Elle est de 6,5 % pour le seul secteur privé. Les cotisations patronales, freinées par la montée en charge des exonérations (+18,4 %), s'accroissent de 6,1 %, les cotisations salariales de 8,3 %. Si l'on ajoute les cotisations prises en charge par l'Etat et le FOREC, l'ensemble augmente de 7,6 % en 2001. Les cotisations des entrepreneurs individuels connaissent également une forte croissance (+13 % par rapport à 2001).

La CSG attribuée au régime général a crû de 9,6 % en 2001 (+4,1 milliards d'euros). L'assiette a été dynamique aussi bien sur les revenus d'activité (près de la moitié des recettes portent sur les revenus d'activité du secteur privé) que sur les revenus tirés de l'épargne. De plus le taux de la CSG maladie a été augmenté de 0,15 point (part affectée précédemment au FSV), ce qui explique 2,6 % du taux de croissance en 2001.

Cette croissance des recettes s'explique avant tout par le dynamisme de la masse salariale, dont la progression a été beaucoup plus vive que celle du PIB depuis 1999. Poussée par l'évolution particulièrement favorable de l'emploi salarié en 2000 et encore en 2001, la masse salariale a progressé de 6,5 % en 2001 (après 6,3 % en 2000). Cette forte augmentation en moyenne annuelle 2001 est due à un début d'année très dynamique. Les effets du ralentissement économique ne se sont fait sentir que sur le second semestre de l'année.

Mais la croissance des recettes est aussi renforcée en 2001 par la comptabilisation de produits qui auraient dû être rattachés aux années 2000 ou 2002¹.

Les comptes 2001 bénéficient d'une sous-évaluation des produits à recevoir (PAR) pour l'exercice 2000. Ces produits correspondent à des recettes encaissées au début de 2001 mais dont le fait générateur était en 2000, et qui devaient donc être rattachés à l'exercice 2000. Leur sous-estimation a eu pour conséquence de rattacher à 2001, pour un montant d'environ 1,1 milliard d'euros, des produits qui auraient dû l'être à 2000. A cela s'ajoute une surestimation probable des PAR 2001, c'est à dire des produits reçus au début 2002 à rattacher à l'exercice 2001 (de l'ordre de 350 millions d'euros). Dans les deux cas, les résultats 2001 ont été gonflés artificiellement au détriment des résultats 2000 et 2002. La surestimation porte sur les cotisations, la CSG et les cotisations prises en charge par le FOREC. Elle explique notamment que les cotisations salariales, et l'ensemble cotisations et remboursements d'exonérations, aient progressé plus vite que la masse salariale en 2001. Corrigé de ces erreurs d'affectation, les recettes ont augmenté de 3,7 % en 2001.

Une progression ralentie des recettes en 2002

En 2002, les recettes du régime général augmenteraient de 4 %, ce qui représente un supplément de l'ordre de 8,9 milliards d'euros.

La dynamique des recettes du régime général est fortement dépendante des hypothèses retenues pour l'évolution de la masse salariale. Environ 70 % des recettes du régime général dépendent de l'évolution de la masse salariale du secteur privé. Toute variation de 0,1 point de la masse salariale entraîne ainsi un gain/une perte de recettes de l'ordre de 150 millions d'euros.

Les prévisions établies pour 2002 retiennent une progression de la masse salariale de 3,9 % en moyenne annuelle. Cette hypothèse est cohérente avec les encaissements reçus jusqu'en juin par l'ACOSS.

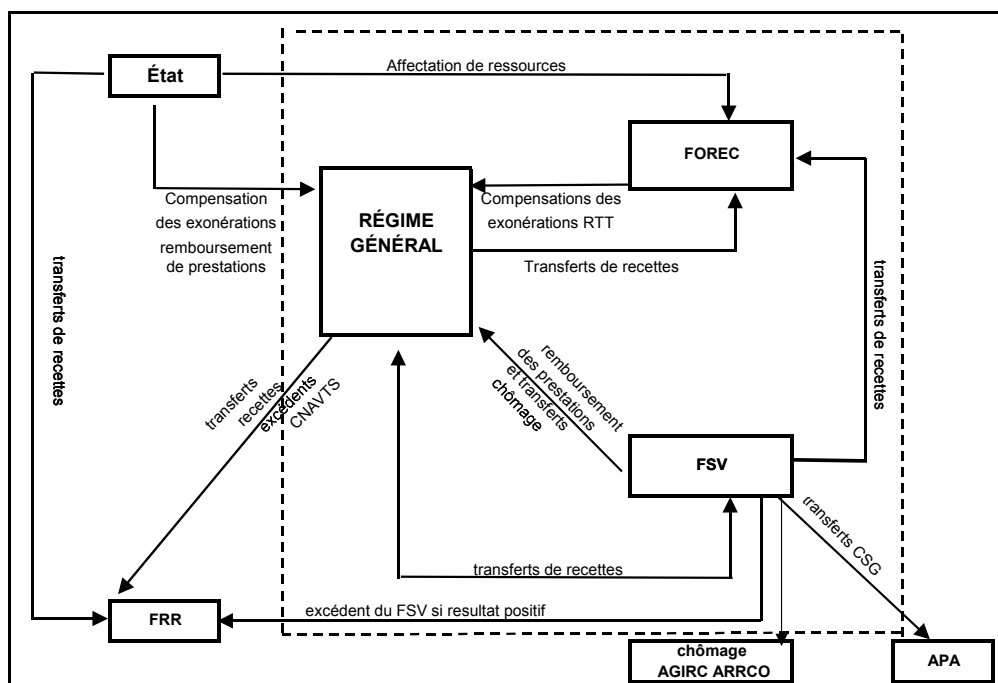
Pour assurer le financement du FOREC et l'abondement du FRR, certains impôts et taxes affectés au régime général sont transférés au FOREC, au FSV et au FRR en 2002 (mesures LFSS 2002). Ces transferts auraient un impact net négatif sur les

¹ Les comptes en droits constatés impliquent un exercice de prévision des recettes comme des dépenses qui sont rattachables à l'exercice comptable mais ne sont pas encore précisément connus lors de la procédure comptable. L'amélioration des méthodes et des calendriers de prévision permettra de réduire les aléas. Ceux-ci restent néanmoins consubstantiels aux droits constatés.

comptes du régime général de près de 650 millions d'euros en 2002 par rapport à 2001.

Financement des exonérations de cotisations et alimentation du Fonds de réserve des retraites : deux contraintes pour le régime général

La double nécessité de financer le FOREC et d'abonder le Fonds de réserve des retraites a conduit depuis 2000 à des transferts de recettes de nature fiscale entre le régime général, le Fonds de solidarité vieillesse et ces deux fonds. Ces mouvements sont apparus d'autant plus complexes qu'ils ont donné lieu à des transferts internes à la sphère sociale (régime général et FSV), tant de recettes que de charges.



Le financement des exonérations de charges a été assuré en partie par le régime général et le Fonds de solidarité vieillesse

La mise en place de la réduction du temps de travail s'est accompagnée d'une réduction des charges sociales qui s'est ajoutée aux dispositifs précédents d'allègement des charges sur les bas salaires. Ces exonérations ont connu un développement rapide. Elles représentaient pour le régime général 10,9 milliards d'euros en 2000. Leur montant s'est élevé à 13,6 milliards en 2001 ; il devrait atteindre 14,9 milliards en 2002.

L'ensemble des exonérations liées aux allègements sur les bas salaires et à la réduction du temps de travail ont été mises à la charge du FOREC, y compris celles qui étaient antérieurement compensées par l'Etat. Les cotisations prises en charge par l'Etat ont donc fortement diminué, de 68 % en 2000 et de 7,2 % en 2001. En contrepartie, l'Etat a transféré au FOREC certaines recettes fiscales et en a créé de nouvelles à son profit. Au total ces transferts de l'Etat, ces augmentations et créations de recettes représentent près de 10 milliards d'euros, dont 1,4 milliards d'impôts et taxes supplémentaires sur les entreprises (taxe générale sur les activités polluantes et contribution sociale sur les bénéfices) : 7,3 milliards d'euros en 2000 (droits tabac, TGAP, CSB, contribution publique), 3,4 milliards supplémentaires en 2001 (taxe sur les tabacs, taxe sur les conventions d'assurance, taxe sur les véhicules de société) et 0,3 milliard en 2002. Si on cumule les contributions directement versées au régime général et les transferts de recettes au FOREC, le financement du régime général assuré directement ou indirectement par l'Etat (hors créations de nouveaux impôts) a diminué de 3 % en 2000 par rapport à 1999 puis s'est accru de 25% entre 2000 et 2001.

Néanmoins, l'apport de recettes à la sécurité sociale, sous la forme de transfert ou de création d'impôts et taxes, n'a pas compensé intégralement le coût des exonérations (bas salaires et RTT). Une partie de leur financement s'est reportée sur les régimes de sécurité sociale et le FSV. Le bilan de l'ensemble de ces mouvements pèse sur l'équilibre financier de la sphère régime général - FSV depuis 2000.

En 2000, les recettes fiscales affectées au FOREC ont en outre été insuffisantes pour assurer une compensation totale des exonérations. La différence (2,2 milliards d'euros) est donc restée à la charge du régime général. L'effet porte sur les comptes 2001 en droits constatés car les caisses nationales ont d'abord inscrit une créance dans le compte 2000 puis ont passé une provision pour dépréciation de créance dans les comptes 2001. Si l'on tient compte du transfert des droits alcools du FSV au FOREC, la sphère sociale a supporté plus du tiers du financement des allègements FOREC en 2000.

En 2001, le FOREC a pu prendre en charge l'intégralité des exonérations et dégager un excédent en partie grâce à des recettes transférées du régime général et du FSV. La part du financement des exonérations ainsi mise à la charge de la sphère sociale est évaluée à 27 %. Elle serait de 29 % en 2002, soit 4,5 milliards d'euros, dont 1,4 milliard en provenance de la CNAM et 3,1 milliards du FSV.

Le régime général contribue au financement du Fonds de réserve des retraites

Les transferts vers le Fonds de réserve des retraites ont pris partiellement la forme d'une affectation de recettes. Le prélèvement social de 2% sur les revenus financiers a été transféré du régime général au FRR pour une part croissante. Les pertes de recettes correspondantes sont de l'ordre de 300 millions d'euros en 2002 pour le régime général. A ces transferts de recettes s'ajoute l'affectation au FRR des excédents en droits constatés de la CNAV et du FSV. Les excédents de 2000 ont permis d'abonder le FRR de 770 millions d'euros en 2001. L'excédent de la CNAV en 2001 permettra d'abonder le fonds d'1,5 milliard d'euros en 2002.

On notera que tant que la CNAV dégage un excédent, le régime général est tenu de le verser au Fonds de réserve même s'il est globalement déficitaire. Cette configuration – excédent de la CNAV mais déficit de l'ensemble du régime général – qui devrait être celle de 2002, a pour conséquence de dégrader le déficit de trésorerie du régime par rapport à son déficit comptable.

Transferts du régime général vers le FOREC :

- 2001 : minoration des droits tabac de la CNAM (de 15,99% à 2.61%)
- 2001 : transfert des droits 403 sur les alcools de la CNAM (45% depuis 2000) (LFSS 2002 avec effets rétroactifs sur 2001)
- 2002 : transfert de la contribution additionnelle de 15 % sur les assurances automobile (taxe auto) de la CNAM

En contrepartie de ces transferts, la CNAM a bénéficié :

- en 2001 : de l'affectation de 0,15 point de CSG (affectée jusque là au FSV)
- en 2002 : d'une augmentation de la fraction des droits tabac qui lui étaient attribués (de 2,61% des droits à 8,84 %).

Transferts du FSV vers le FOREC :

- 2000 : transfert des droits sur les alcools et boissons non alcoolisées
- 2002 : transfert de la taxe sur les contributions employeurs au financement des prestations complémentaires de prévoyance (taxe prévoyance)

Par ailleurs, le taux de la CSG affectée au FSV a été réduit de 0,15 point au profit de la CNAM en 2001.

En contrepartie de ces transferts, le FSV a bénéficié de la prise en charge par la CNAF d'une fraction des dépenses des majorations pour enfant (15 % en 2001 et 30 % en 2002) et a été attributaire d'une fraction du prélèvement social de 2 %.

L'affectation du prélèvement social de 2% sur les revenus de l'épargne a été modifiée chaque année depuis 1999. Le régime général a reçu 100 % de la recette jusqu'en 1999, 51 % en 2000, 30 % en 2001 et 15 % en 2002. En 2002, le prélèvement est affecté dans son intégralité au secteur de la vieillesse : 65 % au FRR, 20 % au FSV et 15 % à la CNAV.

Après trois années excédentaires, les comptes du régime général redeviennent déficitaires en 2002

Le résultat 2001 du régime général a été excédentaire de 1,1 milliard d'euros, après 0,7 milliard d'euros en 2000. Cette amélioration est représentative d'un contexte économique favorable qui a conduit à un dynamisme des recettes supérieur à celui des dépenses. Les résultats du régime général en droits constatés ont cependant été perturbés en 2001 par les mouvements comptables liés au financement du FOREC

en 2000 et aux erreurs sur les produits à recevoir. Une fois ces mouvements comptables neutralisés, on peut considérer que l'excédent « économique » 2001 est proche de 1,6 milliard d'euros (cf. encadré)

Dégradation des résultats en 2002

Compte tenu des évolutions de charges et de produits présentées précédemment, le régime général serait déficitaire de 2,4 milliards d'euros en 2002.

Les droits constatés, parce qu'ils intègrent une partie non négligeable de recettes et de dépenses estimées à partir de méthodes évaluatives (produits à recevoir, provisions sur prestations, ...), peuvent s'éloigner de la réalité économique des comptes.

Des résultats « économiques » relativement proches des résultats comptables

Une fois connus les montants exacts qui auraient dû être rattachés aux exercices antérieurs, on peut reconstruire a posteriori les résultats du passé en remplaçant sur les bons exercices les charges et les produits. **Le compte de l'année 2000** serait ainsi dégradé de 100 millions d'euros par rapport au résultat comptable (neutralisation du sous provisionnement des dépenses maladie en 1999 entre 1999 et 2000, et, entre 2000 et 2001, neutralisation de l'erreur de PAR 2000, de la créance FOREC et d'un écart sur le solde de la branche vieillesse des salariés agricoles entre la CNAV et la MSA).

Le résultat économique 2001 serait supérieur de 500 millions d'euros par rapport au résultat comptable 2001 (neutralisation des erreurs de produits à recevoir entre 2000 et 2001 et entre 2001 et 2002, provisionnement de la créance FOREC).

Du fait de la surestimation des produits à recevoir pour 2001, **le compte 2002** devra être augmenté de 350 millions d'euros, en attendant les autres corrections qui seront nécessaires sur les opérations de fin d'exercice.

Des situations disparates entre les branches du régime général

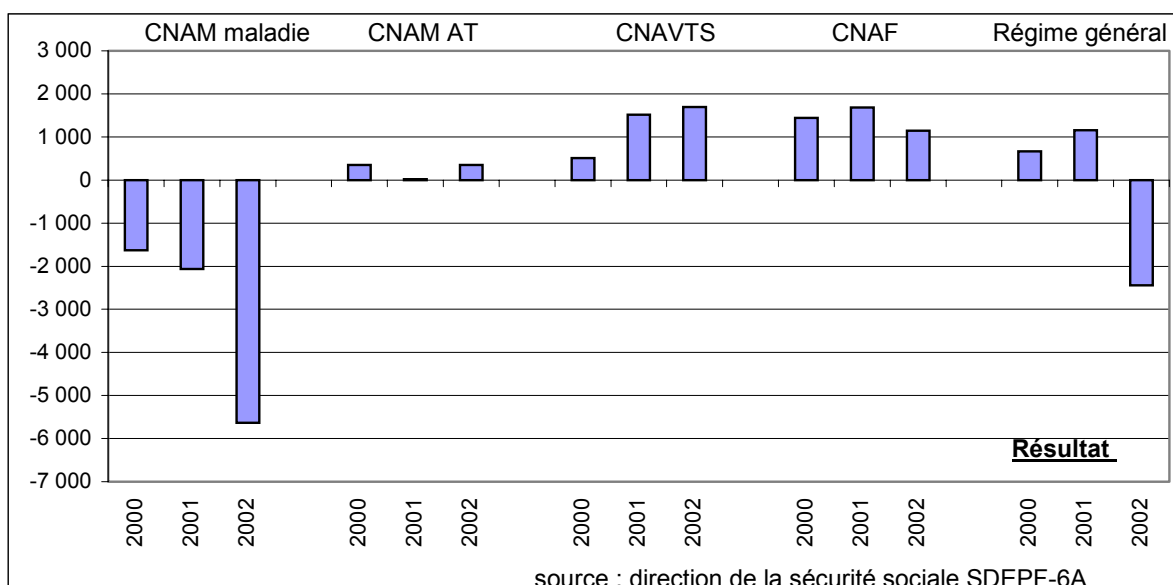
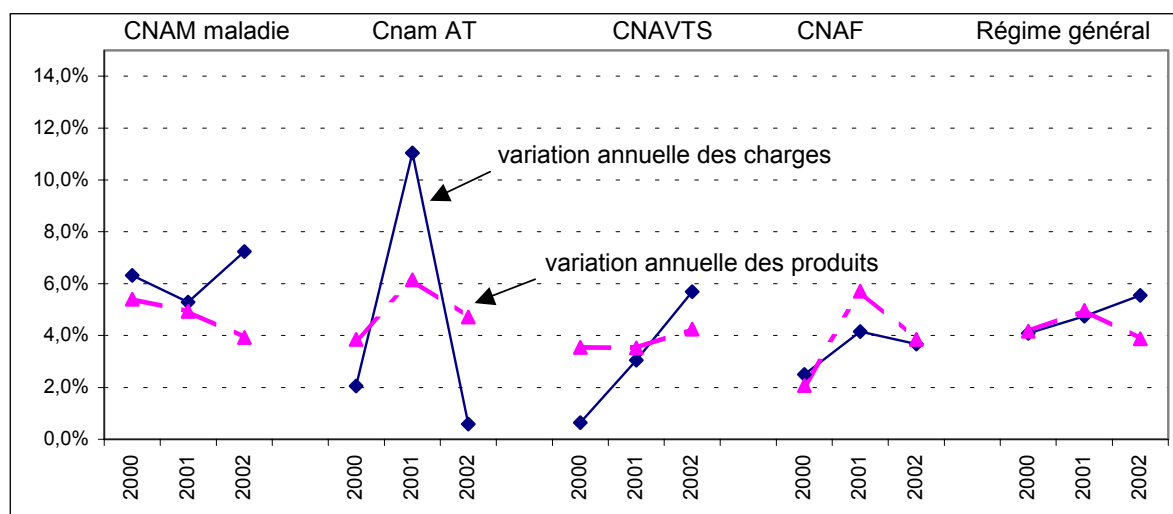
Les écarts entre caisses nationales devraient s'accroître en 2002, la CNAM-Maladie voyant sa situation financière se dégrader fortement. Son déficit atteindrait 5,6 milliards d'euros alors que la CNAF et la CNAV continueraient de dégager des excédents substantiels, supérieurs à 1 milliard d'euros.

Le FOREC a dégagé un excédent de 260 millions d'euros en 2001, année au cours de laquelle il a bénéficié de 13 mois de recettes en droits constatés (LFSS 2002). Il devrait être déficitaire en 2002 à hauteur de 360 millions d'euros.

Un déficit important du Fonds de solidarité vieillesse en 2002

Les transferts de recettes du FSV vers le régime général, le FOREC et le fonds APA, ainsi que la prise en charge de la validation des droits à retraite auprès des régimes complémentaires, pèsent lourdement sur l'équilibre du FSV. Son déficit atteindrait 1,3 milliard d'euros en 2002, soit un ordre de grandeur voisin du montant des réserves accumulées par le Fonds à la fin de 2001.

Evolution des produits et charges , résultats du régime général



Guide de lecture : Les variations annuelles de charges reposent sur les deux notions suivantes. Les charges prennent en compte les reprises sur provisions sur prestations mais n'intègrent pas les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants. Les recettes ne prennent pas en compte les reprises sur provisions sur prestations mais intègrent les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants.

Les écarts par rapport à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2002

Les comptes du régime général en 2001 se sont révélés bien meilleurs que prévus dans les comptes associés à la LFSS pour 2002. Le résultat net du régime général est supérieur de 700 millions d'euros à celui prévu à la rentrée 2001. Si on neutralise la dotation aux provisions au titre de la créance sur les exonérations bas salaires et RTT non prise en compte dans les comptes associés à la loi, l'écart est plus important et atteint 2,9 milliards d'euros. Cette amélioration est largement due à la non prise en compte de l'erreur sur les produits à recevoir sur l'exercice 2000 (sous estimation des produits 2000 qui servaient de référence au calcul des produits 2001) et à une prévision de croissance de la masse salariale sous estimée de 0,6 point dans la LFSS. Les recettes supplémentaires (+ 3,7 milliards d'euros) sont largement supérieures au surcroît de dépenses qui s'est avéré être de l'ordre de 0,8 milliard d'euros (essentiellement sur les dépenses d'assurance maladie).

Les comptes du régime général pour 2002 seraient dégradés de 3,2 milliards d'euros par rapport à la prévision associée à la LFSS. La révision à la baisse des hypothèses macro-économiques (masse salariale de 3,9 % contre 5 %) est en partie compensée par des recettes 2001 bien supérieures à celles prévues ("effet de base"). Les prévisions actuelles de recettes sont en retrait de 800 millions d'euros par rapport à la LFSS. Ce sont les charges qui expliquent alors l'essentiel de l'écart (2,4 milliards d'euros). Les prestations maladie, revues à la hausse de 2 milliards d'euros, expliquent l'essentiel de l'écart entre la prévision actuelle et celle retenue dans le cadre de la LFSS 2002.

Régime général – FSV- FOREC

En millions d'euros

	1999	2000	%	2001	%	2002	%
CNAMTS MALADIE							
Charges	98 374	103 876	5,6%	111 028	6,9%	117 579	5,9%
Produits	97 643	102 241	4,7%	108 960	6,6%	111 943	2,7%
Résultat net	-731	-1 634		-2 068		-5 636	
CNAMTS AT							
Charges	7 246	7 447	2,8%	8 469	13,7%	8 346	-1,4%
Produits	7 462	7 797	4,5%	8 488	8,9%	8 696	2,5%
Résultat net	215	350		20		350	
CNAM Maladie et AT							
Charges	105 620	111 322	5,4%	119 497	7,3%	125 925	5,4%
Produits	105 105	110 038	4,7%	117 448	6,7%	120 639	2,7%
Résultat net	-515	-1 284		-2 049		-5 286	
CNAVTS							
Charges	62 193	63 688	2,4%	67 055	5,3%	68 679	2,4%
Produits	62 948	64 195	2,0%	68 574	6,8%	70 377	2,6%
Résultat net	755	508		1 518		1 698	
CNAF							
Charges	41 195	41 478	0,7%	43 193	4,1%	45 158	4,5%
Produits	41 449	42 920	3,5%	44 877	4,6%	46 304	3,2%
Résultat net	254	1 442		1 684		1 146	
Régime général Consolidé							
Charges	204 173	211 879	3,8%	224 990	6,2%	234 546	4,2%
Produits	204 667	212 544	3,8%	226 144	6,4%	232 104	2,6%
Résultat net	495	665		1 154		-2 442	

FSV							
Charges	12 799	11 209	-12,4%	11 714	4,5%	12 435	6,2%
Produits	13 141	11 495	-12,5%	11 628	1,2%	11 128	-4,3%
Résultat net	342	287		-86		-1 307	

FOREC							
Charges				14 416		15 757	9,3%
Produits				14 681		15 401	4,9%
Résultat net				265		-356	

source : direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

Régime général – Produits et charges recalculés

En millions d'euros

	1999	2000	%	2001	%	2002	%
CNAMTS MALADIE							
Charges	93 973	99 909	6,3%	105 186	5,3%	112 800	7,2%
Produits	93 242	98 275	5,4%	103 118	4,9%	107 164	3,9%
Résultat net	-731	-1 634		-2 068		-5 636	
CNAMTS AT							
Charges	7 034	7 179	2,1%	7 972	11,0%	8 018	0,6%
Produits	7 250	7 529	3,9%	7 991	6,1%	8 368	4,7%
Résultat net	215	350		20		350	
CNAM Maladie et AT							
Charges	101 007	107 088	6,0%	113 158	5,7%	120 818	6,8%
Produits	100 492	105 804	5,3%	111 109	5,0%	115 532	4,0%
Résultat net	-515	-1 284		-2 049		-5 286	
CNAVTS							
Charges	61 511	63 050	2,5%	65 669	4,2%	68 082	3,7%
Produits	62 266	63 558	2,1%	67 188	5,7%	69 780	3,9%
Résultat net	755	508		1 518		1 698	
CNAF							
Charges	40 678	40 941	0,6%	42 189	3,0%	44 590	5,7%
Produits	40 932	42 383	3,5%	43 873	3,5%	45 736	4,2%
Résultat net	254	1 442		1 684		1 146	
Régime général consolidé							
Charges	198 361	206 469	4,1%	216 262	4,7%	228 274	5,6%
Produits	198 856	207 134	4,2%	217 416	5,0%	225 832	3,9%
Résultat net	494	666		1 154		-2 442	

Les charges recalculées prennent en compte les reprises sur provisions sur prestations mais n'intègrent pas les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants
 Les recettes recalculées ne prennent pas en compte les reprises sur provisions sur prestations mais intègrent les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants

Source : direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

Comptes consolidés du régime général

En millions d'euros

	1999	2000	%	2001	%	2002	%
CHARGES	204 173	211 879	3,8	224 990	6,2	234 546	4,2
A - CHARGES DE GESTION TECHNIQUE	194 758	202 982	4,2	217 188	7,0	226 578	4,3
I - PRESTATIONS SOCIALES	177 033	184 689	4,3	194 020	5,1	205 225	5,8
Prestations légales	174 244	181 680	4,3	190 690	5,0	201 519	5,7
Prestations légales « maladie-maternité »	80 723	85 783	6,3	90 917	6,0	97 528	7,3
Prestations légales « AT-MP »	5 321	5 495	3,3	5 749	4,6	6 018	4,7
Prestations légales « famille »	29 777	30 242	1,6	31 237	3,3	32 466	3,9
Prestations légales « vieillesse »	55 361	56 998	3,0	59 432	4,3	61 975	4,3
Prestations légales « veuvage »	92	89	-3,4	81	-9,0	81	-1,0
Prestations légales « invalidité »	2 839	2 935	3,4	3 132	6,7	3 306	5,6
Prestations légales « décès »	131	138	5,4	142	2,6	146	2,5
Prestations extralégales	2 428	2 654	9,3	2 760	4,0	3 091	12,0
Autres prestations	362	355	-2,0	570	60,7	614	7,8
Autres prestations	47	56	18,3	34	-39,7	35	4,7
II - CHARGES TECHNIQUES	11 636	11 623	-0,1	13 816	18,9	14 296	3,5
Transferts entre organismes	8 121	8 079	-0,5	9 436	16,8	10 218	8,3
Compensations	7 322	7 398	1,0	7 529	1,8	7 781	3,3
Prises en charge de cotisations	317	327	3,2	321	-2,0	348	8,6
Prises en charge de prestations	0	0		437		974	
Transferts divers	482	354	-26,7	529	49,5	476	-9,9
Autres transferts	0	0		620		639	3,0
Autres charges techniques	3 514	3 545	0,9	4 380	23,6	4 078	-6,9
III - DIVERSES CHARGES TECHNIQUES	2 074	1 992	-3,9	2 133	7,1	1 829	-14,2
Autres charges techniques	210	159	-24,6	239	50,6	266	11,1
Pertes sur créances irrécouvrables	1 864	1 834	-1,6	1 894	3,3	1 564	-17,4
IV. DOTATIONS AUX PROVISIONS	3 949	4 470	13,2	6 940	55,2	4 878	-29,7
- pour prestations sociales	3 339	4 115	23,3	4 162	1,1	4 283	2,9
- pour dépréciation des actifs circulants	611	354	-42,0	2 778		596	-78,6
V - CHARGES FINANCIÈRES	66	208		280	34,7	349	24,6
B - CHARGES DE GESTION COURANTE	8 990	8 876	-1,3	7 675	-13,5	7 877	2,6
C - CHARGES EXCEPTIONNELLES	424	20	-95,3	128	536,0	92	-27,9

source : direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

En millions d'euros

	1999	2000	%	2001	%	2002	%
PRODUITS	204 667	212 544	3,8	226 144	6,4	232 104	2,6
A - PRODUITS DE GESTION TECHNIQUE	202 937	211 511	4,2	225 306	6,5	231 580	2,8
I - COTISATIONS, IMPÔTS ET PRODUITS AFFECTÉS	180 062	180 153	0,1	190 299	5,6	194 320	2,1
Cotisations sociales	125 677	129 203	2,8	137 441	6,4	140 972	2,6
Cotisations sociales des actifs	124 420	127 900	2,8	136 040	6,4	139 458	2,5
cotisations des inactifs	362	409	13,0	404	-1,3	440	9,0
Autres cotisations sociales	406	384	-5,4	459	19,4	499	8,7
Majorations et pénalités	488	510	4,6	538	5,5	575	6,8
Cotisations prises en charge par l'État	9 531	3 083	-67,6	2 863	-7,2	2 532	-11,5
Cotisations prises en charge par la Sécu.	125	124	-0,6	169	35,9	170	0,6
Produits entité publique autre que l'Etat	302	431	42,7	274	-36,4	282	2,9
CSG, impôts et taxes affectés	44 430	47 311	6,5	49 553	4,7	50 363	1,6
CSG	40 011	42 727	6,8	46 829	9,6	48 288	3,1
Impôts et taxes affectées (ITAF)	2 734	3 704	35,5	2 145	-42,1	1 772	-17,4
Autres ITAF (dont 2% capital)	1 685	879	-47,8	579	-34,2	304	-47,5
II - PRODUITS TECHNIQUES	17 115	26 039	52,1	28 855	10,8	31 333	8,6
Tranferts entre organismes	11 017	20 520	86,3	23 438	14,2	25 669	9,5
Compensations	167	107	-36,0	138	29,0	140	1,7
Prises en charge de cotisations	6 789	16 393	141,5	19 119	16,6	21 125	10,5
dont FOREC	0	10 884		13 648	25,4	15 092	10,6
Prise en charge de prestations	3 656	3 781	3,4	3 946	4,4	4 141	5,0
Transferts divers entre organismes	230	233	1,3	228	-2,2	255	11,7
Autres transferts	175	6	-96,5	7	16,7	7	1,0
Contributions publiques	6 098	5 519	-9,5	5 415	-1,9	5 662	4,6
Remboursement de prestations	5 898	5 320	-9,8	5 239	-1,5	5 485	4,7
Autres contributions publiques	200	199	-0,6	176	-11,2	177	0,5
III - DIVERS PRODUITS TECHNIQUES	1 204	1 149	-4,6	1 454	26,6	1 386	-4,7
IV. REPRISES SUR PROVISIONS	4 496	4 046	-10,0	4 529	11,9	4 337	-4,2
- pour prestations sociales	3 479	3 325	-4,4	4 092	23,1	4 149	1,4
- pour dépréciation des actifs circulants	1 017	722	-29,0	437	-39,4	189	-56,8
V - PRODUITS FINANCIERS	60	125	108,9	168	35,1	204	21,3
B - PRODUITS DE GESTION COURANTE	816	983	20,4	445	-54,7	469	5,4
C- PRODUITS EXCEPTIONNELS	914	50	-94,5	394		56	-85,9
Résultat net	495	665		1 154		-2 442	

	1999	2000	%	2001	%	2002	%
Charges recalculées	198 361	206 469	4,1	216 262	4,7	228 274	5,6
Produits recalculés	198 856	207 134	4,2	217 416	5,0	225 832	3,9
Resultat net	495	665		1 154		-2 442	

Les charges recalculées prennent en compte les reprises sur provisions sur prestations mais n'intègrent pas les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants
 Les recettes recalculées ne prennent pas en compte les reprises sur provisions sur prestations mais intègrent les dotations aux provisions et ANV sur actifs circulants

Source : direction de la Sécurité sociale (SDEPF/6A)

Principales hypothèses 2002

	2002
PIB	
PIB Volume (1)	1,4%
Cotisations	
Cotisations actifs	
Effectifs	0,9%
Salaire moyen secteur privé	3,0%
Plafond de la Sécurité sociale	
Evolution du plafond	3,2%
Masse salariale secteur privé	3,9%
Masse salariale secteur privé (plafonné)	4,0%
Hypothèses de revalorisations	
Prix hors tabac (1)	1,7%
Revalorisation des pensions	2,2%
Revalorisation de la BMAF	2,1%
Evolution des prestations	
ONDAM NET Tous régimes	7,0%
Prestations familiales en volume	1,0%
Prestations vieillesse en volume	1,9%

(1) : source INSEE (juin 2002)